



**FICHAS  
TEMÁTICAS**  
SOBRE LA  
UNIÓN  
EUROPEA

M A R Z O  
D E 2 0 1 9



Parlamento Europeo



Manuscrito terminado en octubre de 2018

Las fichas temáticas se actualizan periódicamente y se publican en el sitio web del Parlamento Europeo:

**[www.europarl.europa.eu/factsheets/es](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es)**



**FICHAS  
TEMÁTICAS**  
SOBRE LA  
UNIÓN  
EUROPEA

**MARZO DE 2019**



Parlamento Europeo

## VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Esta publicación está disponible en alemán, búlgaro, checo, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, francés, griego, húngaro, inglés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco.

## SOBRE EL EDITOR

Autor de la publicación: Parlamento Europeo.

Departamento responsable: Unidad de Coordinación de Actividades Editoriales y de Comunicación.

- Richard Wester (jefe de unidad)
- Andrzej Sanderski, Marleen Lemmens (coordinadores)
- correo electrónico: [editorial-secretariat@europarl.europa.eu](mailto:editorial-secretariat@europarl.europa.eu)

Manuscrito terminado en octubre de 2018.

Autores: Georgios Amanatidis, Jost Angerer, Filipa Azevedo, Krzysztof Bartczak, Marcus Ernst Gerhard Breuer, Udo Bux, Rita Calatozzolo, Mario Damen, André De Munter, Alix Delasnerie, Denitza Dessimirova, Cristina Dias, Michaela Franke, Fernando Garcés de los Fayos, Jean-Jacques Gay, Frédéric Gouardères, Diána Haase, Pierre Hériard, Stephanie Honnefelder, Katarzyna Anna Iskra, Kirsten Jongberg, Aoife Kennedy, Marek Kołodziejcki, Susanne Kraatz, Jacques Lecarte, Jérôme Legrand, Marika Lerch, Mariusz Maciejewski, Marcel Magnus, Carmen-Paz Martí, Ottavio Marzocchi, Albert Massot, Alexandre Mathis, Balazs Mellar, Susana Mendonça, Vera Miličević, Kristiina Milt, Giorgio Mussa, François Nègre, Petr Novak, Tina Ohliger, Priit Ojamaa, Minna Ollikainen, Roberta Panizza, Dario Paternoster, Eeva Pavy, Jakub Przetacznik, Dražen Rakić, Christina Ratcliff, Niccolo Rinaldi, Anna Saarela, Marion Schmid-Drüner, Martina Schonard, Ina Sokolska, Marcelo Sosa Iudicissa, Jorge Soutullo, Purificación Tejedor del Real, Marc Thomas, Tuula Turunen, Beata Tuszyńska, Jesper Tvevad, Gonzalo Urbina Treviño, Dirk Verbeke, Rudolfs Verdins, Alice Zoppè.

## CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este documento es exclusivamente responsabilidad de los autores y no debe considerarse que representa una posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente. Para la reutilización con fines comerciales es necesaria la autorización previa del Parlamento.

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito (\*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(\* Alunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019

© Unión Europea, 2019

*Printed in Luxembourg*

## **ESTIMADO LECTOR / ESTIMADA LECTORA:**

Desde su aparición en 1979, las fichas temáticas del Parlamento Europeo han demostrado ser de gran utilidad para el público como fuente de información sobre la Unión Europea, centrándose particularmente en la contribución del Parlamento a la integración y la elaboración de políticas europeas. Estas fichas están destinadas a profanos en la materia que desean saber más sobre el proceso de toma de decisiones en la Unión, pero también se utilizan con mucha frecuencia como documentos de información general para diputados al Parlamento Europeo, profesionales y docentes, y se han convertido en una referencia para los estudiantes.

En las fichas temáticas se destaca el papel del Parlamento Europeo, institución que ahora decide sobre la mayor parte de la legislación de la Unión. Desde el 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, más de cuarenta nuevos ámbitos políticos, incluidos los relativos a la agricultura, la pesca y la energía, se rigen por el procedimiento legislativo ordinario en el que participan el Parlamento y el Consejo, que son las dos ramas del poder legislativo. El Parlamento también tiene competencias presupuestarias que abarcan la totalidad del gasto de la Unión y tiene, junto con el Consejo, la última palabra sobre el presupuesto de la UE. Además, ahora disfruta del derecho a emprender modificaciones del Tratado y elige al presidente de la Comisión Europea. Y eso no es todo, ya que el Parlamento desempeña un destacado papel en las demás fases del ciclo legislativo: definición de la agenda política, modificación de la legislación y evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas. Sus funciones de control tradicionales, a través, por ejemplo, de un mayor recurso a las comisiones especiales y de investigación y del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria, completan el perfil del Parlamento dentro del marco institucional de la Unión.

Los correspondientes departamentos temáticos de la Dirección General de Políticas Interiores y de la Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo son los encargados de elaborar y actualizar las fichas temáticas, y se esfuerzan por que sigan siendo sencillas, claras y concisas, así como por que cada vez resulten más útiles y fáciles de leer. Por su parte, la Dirección General de Traducción y la Dirección General de Innovación y Asistencia Tecnológica han aunado sus esfuerzos para que las fichas temáticas actualizadas estén disponibles en veintitrés lenguas.

Las fichas temáticas se actualizan periódicamente y se publican en el sitio web del Parlamento Europeo:  
[www.europarl.europa.eu/factsheets/es](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es)

Si desea obtener información detallada, consulte los documentos más especializados elaborados por el Parlamento Europeo. Los servicios del Parlamento elaboran documentación, notas e informes, de forma independiente o en colaboración con expertos, grupos de reflexión e instituciones científicas y académicas de todo el mundo, para realizar estudios de la máxima calidad que cubren todo el abanico de políticas de la Unión. Para facilitar el acceso de los ciudadanos a esta valiosa recopilación de conocimientos, la Dirección General de Comunicación y la Dirección General de Innovación y Asistencia Tecnológica han desarrollado conjuntamente las páginas «Think Tank» del Parlamento, una plataforma en línea que reúne una amplia gama de conocimientos especializados, así como información y análisis de gran calidad de los servicios del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es>

Si desea consultar la información más reciente sobre las iniciativas políticas de la Comisión Europea a lo largo de todo el proceso legislativo, consulte el «tren legislativo», elaborado y actualizado periódicamente por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo en colaboración con las Direcciones Generales de Políticas Interiores y de Políticas Exteriores. Esta herramienta digital ofrece una presentación visual de fácil lectura del contenido y la evolución de las diferentes propuestas legislativas en los principales ámbitos políticos: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train>.

Confío en que estas fichas temáticas serán para usted una valiosa fuente de información.

Klaus WELLE

Secretario general del Parlamento Europeo

*Estrasburgo, marzo de 2019.*





## **FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

«**Funcionamiento de la Unión Europea**» trata la evolución histórica de la Unión, los sucesivos Tratados, su sistema jurídico, los procedimientos de adopción de decisiones, sus instituciones y órganos, y su financiación.



## **ECONOMÍA, CIENCIA Y CALIDAD DE VIDA**

«**Economía, ciencia y calidad de vida**» enuncia los principios del mercado interior y la protección de los consumidores y la salud pública, describe una serie de políticas de la Unión, tales como la política social, de empleo, de industria, de investigación, de energía y de medio ambiente, así como el contexto de la unión económica y monetaria (UEM), y explica cómo las políticas económica, de competencia y de fiscalidad se coordinan y controlan.



## **COHESIÓN, CRECIMIENTO Y EMPLEO**

«**Cohesión, crecimiento y empleo**» explica cómo aborda la Unión sus distintas políticas interiores: la política regional y de cohesión, la agricultura y la pesca, el transporte y el turismo, y la cultura, la educación y el deporte.



## **CIUDADANOS: DERECHOS FUNDAMENTALES, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

«**Ciudadanos: derechos fundamentales, seguridad y justicia**» describe los derechos individuales y colectivos, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales, así como la libertad, la seguridad y la justicia, incluyendo la inmigración y el asilo, y la cooperación judicial.



## **RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN**

«**Relaciones exteriores de la Unión**» abarca la política exterior, las políticas de seguridad y de defensa, las relaciones comerciales exteriores y la política de desarrollo; la promoción de los derechos humanos y la democracia; y la ampliación y las relaciones más allá de la vecindad de la Unión.





# SUMARIO



## FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

- 1.1. La evolución histórica de la integración europea — 13**
  - 1.1.1. Los primeros Tratados — 14**
  - 1.1.2. La evolución hacia el Acta Única Europea — 16**
  - 1.1.3. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam — 19**
  - 1.1.4. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa — 22**
  - 1.1.5. El Tratado de Lisboa — 25**
- 1.2. El sistema jurídico de la Unión Europea y los procedimientos de adopción de decisiones — 29**
  - 1.2.1. Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea — 30**
    - 1.2.2. El principio de subsidiariedad — 33**
    - 1.2.3. Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones — 37**
    - 1.2.4. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones — 41**
    - 1.2.5. El procedimiento presupuestario — 45**
  - 1.3. Las instituciones y los órganos de la Unión Europea — 49**
    - 1.3.1. El Parlamento Europeo: evolución histórica — 50**
    - 1.3.2. El Parlamento Europeo: competencias — 52**
    - 1.3.3. El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento — 55**
    - 1.3.4. El Parlamento Europeo: modalidades de elección — 59**
    - 1.3.5. El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales — 64**
    - 1.3.6. El Consejo Europeo — 67**
    - 1.3.7. Consejo de la Unión Europea — 71**
    - 1.3.8. La Comisión Europea — 74**
    - 1.3.9. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea — 78**
    - 1.3.10. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea — 81**
    - 1.3.11. El Banco Central Europeo — 85**
    - 1.3.12. El Tribunal de Cuentas — 89**
    - 1.3.13. El Comité Económico y Social Europeo — 92**
    - 1.3.14. El Comité de las Regiones — 94**
    - 1.3.15. El Banco Europeo de Inversiones — 97**
    - 1.3.16. El Defensor del Pueblo Europeo — 101**
- 1.4. La financiación de la Unión — 104**
  - 1.4.1. Los ingresos de la Unión Europea — 105**
  - 1.4.2. Los gastos de la Unión Europea — 108**
  - 1.4.3. El marco financiero plurianual — 111**
  - 1.4.4. La ejecución del presupuesto — 114**
  - 1.4.5. El control presupuestario — 117**
  - 1.4.6. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea — 120**



## ECONOMÍA, CIENCIA Y CALIDAD DE VIDA

- 2.1. El mercado interior — 129**
  - 2.1.1. El mercado interior: principios generales — 130**
  - 2.1.2. La libre circulación de mercancías — 135**
  - 2.1.3. Libre circulación de capitales — 139**
  - 2.1.4. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios — 142**
  - 2.1.5. La libre circulación de trabajadores — 145**
  - 2.1.6. El reconocimiento mutuo de diplomas — 149**
  - 2.1.7. El mercado único digital omnipresente — 152**

- 2.1.8. Unas comunicaciones a precios asequibles para las empresas y los consumidores — 157
- 2.1.9. El mercado interior de la energía — 161
- 2.1.10. Los contratos públicos — 165
- 2.1.11. El Derecho de sociedades — 169
- 2.1.12. La propiedad intelectual, industrial y comercial — 174
- 2.1.13. El desplazamiento de trabajadores — 178
- 2.2. La protección de los consumidores y la salud pública — 181**
  - 2.2.1. La política de los consumidores: principios e instrumentos — 182
  - 2.2.2. Las medidas de protección de los consumidores — 186
  - 2.2.3. Los derechos de los pasajeros — 190
  - 2.2.4. La salud pública — 194
  - 2.2.5. Los medicamentos y productos sanitarios — 198
  - 2.2.6. La seguridad de los alimentos — 202
- 2.3. Las políticas sociales y de empleo — 206**
  - 2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales — 207
  - 2.3.2. El Fondo Social Europeo — 211
  - 2.3.3. La política de empleo — 214
  - 2.3.4. La cobertura de seguridad social en otros Estados miembros de la Unión — 217
  - 2.3.5. La salud y la seguridad en el trabajo — 221
  - 2.3.6. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores — 225
  - 2.3.7. El diálogo social — 229
  - 2.3.8. La igualdad entre hombres y mujeres — 232
  - 2.3.9. La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación — 237
- 2.4. La política industrial, energética y de investigación — 240**
  - 2.4.1. Los principios generales de la política industrial de la Unión — 241
  - 2.4.2. Las pequeñas y medianas empresas — 244
  - 2.4.3. Una Agenda Digital para Europa — 247
  - 2.4.4. La industria de defensa — 251
  - 2.4.5. La política de investigación y desarrollo tecnológico — 254
  - 2.4.6. La política de innovación — 258
  - 2.4.7. La política energética: principios generales — 261
  - 2.4.8. La eficiencia energética — 265
  - 2.4.9. La energía renovable — 268
  - 2.4.10. La energía nuclear — 272
- 2.5. La política de medio ambiente — 275**
  - 2.5.1. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico — 276
  - 2.5.2. El cambio climático y el medio ambiente — 279
  - 2.5.3. La biodiversidad, el uso de la tierra y la silvicultura — 283
  - 2.5.4. La protección y la gestión de las aguas — 287
  - 2.5.5. La contaminación atmosférica y acústica — 290
  - 2.5.6. La eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular — 294
  - 2.5.7. El consumo y la producción sostenibles — 298
  - 2.5.8. Los productos químicos y los plaguicidas — 302
- 2.6. La unión económica y monetaria, la política fiscal y la política de competencia — 306**
  - 2.6.1. Historia de la Unión Económica y Monetaria — 307
  - 2.6.2. Las instituciones de la unión económica y monetaria — 310
  - 2.6.3. La política monetaria europea — 314
  - 2.6.4. La gobernanza económica — 318
  - 2.6.5. La unión bancaria — 322
  - 2.6.6. El marco de la Unión para las políticas presupuestarias — 325
  - 2.6.7. La supervisión macroeconómica — 329
  - 2.6.8. La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión — 331
  - 2.6.9. La política fiscal general — 333
  - 2.6.10. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades — 337
  - 2.6.11. Los impuestos indirectos — 340
  - 2.6.12. La política de competencia — 343
  - 2.6.13. La política de servicios financieros — 347
  - 2.6.14. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — 351



## COHESIÓN, CRECIMIENTO Y EMPLEO

- 3.1. La política regional y de cohesión — 359**
  - 3.1.1.** La cohesión económica, social y territorial — **360**
  - 3.1.2.** El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — **362**
  - 3.1.3.** El Fondo de Cohesión — **364**
  - 3.1.4.** El Fondo de Solidaridad — **366**
  - 3.1.5.** La cooperación territorial europea — **369**
  - 3.1.6.** La nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) — **372**
  - 3.1.7.** Las regiones ultraperiféricas (RUP) — **374**
  - 3.1.8.** Las ayudas estatales de finalidad regional — **377**
  - 3.1.9.** El programa PEACE para Irlanda del Norte — **381**
  - 3.1.10.** Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) — **383**
- 3.2. La política agrícola común (PAC) — 385**
  - 3.2.1.** La política agrícola común (PAC) y el Tratado — **386**
  - 3.2.2.** La financiación de la PAC — **390**
  - 3.2.3.** Los instrumentos de la PAC y sus reformas — **393**
  - 3.2.4.** El primer pilar de la PAC: I — la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios — **396**
  - 3.2.5.** El primer pilar de la política agrícola común (PAC): II — los pagos directos a las explotaciones — **400**
  - 3.2.6.** El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural — **403**
  - 3.2.7.** El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC — **406**
  - 3.2.8.** La Ronda de Doha y la agricultura — **409**
  - 3.2.9.** Hacia una política agrícola común posterior a 2020 — **413**
  - 3.2.10.** La política agrícola común en cifras — **417**
  - 3.2.11.** La Unión Europea y los bosques — **423**
- 3.3. La política pesquera común — 427**
  - 3.3.1.** La política pesquera común: orígenes y evolución — **428**
  - 3.3.2.** La conservación de los recursos pesqueros — **431**
  - 3.3.3.** El control de la actividad pesquera — **434**
  - 3.3.4.** Las ayudas estructurales a la pesca — **438**
  - 3.3.5.** Las organizaciones de productores y la organización común de mercados de los productos de la pesca — **442**
  - 3.3.6.** Las relaciones internacionales en materia de pesca — **445**
  - 3.3.7.** La acuicultura europea — **448**
  - 3.3.8.** La Política Marítima Integrada — **451**
  - 3.3.9.** La pesca europea en cifras — **455**
- 3.4. La política de transportes y turismo — 459**
  - 3.4.1.** La política común de transportes: principios generales — **460**
  - 3.4.2.** El transporte por carretera: internacional y de cabotaje — **464**
  - 3.4.3.** Transporte por carretera: armonización legislativa — **467**
  - 3.4.4.** El transporte por carretera: normas de tráfico y de seguridad — **471**
  - 3.4.5.** El transporte ferroviario — **475**
  - 3.4.6.** El transporte aéreo: normas del mercado — **478**
  - 3.4.7.** El transporte aéreo: seguridad de la aviación civil — **482**
  - 3.4.8.** El transporte aéreo: el cielo único europeo — **485**
  - 3.4.9.** El transporte aéreo: seguridad aeronáutica — **488**
  - 3.4.10.** El transporte marítimo: orientaciones estratégicas — **492**
  - 3.4.11.** El transporte marítimo: normas de tráfico y de seguridad — **496**
  - 3.4.12.** El turismo — **500**
- 3.5. Las redes transeuropeas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones — 504**
  - 3.5.1.** Las redes transeuropeas: orientaciones — **505**
  - 3.5.2.** La financiación de las redes transeuropeas — **509**
- 3.6. La cultura, la educación y el deporte — 513**
  - 3.6.1.** La cultura — **514**
  - 3.6.2.** La política audiovisual y de los medios de comunicación — **518**
  - 3.6.3.** La educación y la formación profesional — **522**

- 3.6.4. La educación superior — 525
- 3.6.5. La juventud — 528
- 3.6.6. La política lingüística — 531

- 3.6.7. El deporte — 534
- 3.6.8. La política de comunicación — 538



## CIUDADANOS: DERECHOS FUNDAMENTALES, SEGURIDAD Y JUSTICIA

- 4.1. Los derechos individuales y colectivos — 543
  - 4.1.1. Los ciudadanos de la Unión Europea y sus derechos — 544
  - 4.1.2. La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea — 548
  - 4.1.3. La libre circulación de personas — 552
  - 4.1.4. El derecho de petición — 555
  - 4.1.5. La iniciativa ciudadana europea — 557
- 4.2. Un espacio de libertad, seguridad y justicia — 561
  - 4.2.1. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales — 562
  - 4.2.2. La política de asilo — 565
  - 4.2.3. La política de inmigración — 570
  - 4.2.4. La gestión de las fronteras exteriores — 574
  - 4.2.5. La cooperación judicial en materia civil — 578
  - 4.2.6. La cooperación judicial en materia penal — 582
  - 4.2.7. La cooperación policial — 586
  - 4.2.8. La protección de los datos personales — 590



## RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN

- 5.1. Las políticas de relaciones exteriores — 597
  - 5.1.1. La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados — 598
  - 5.1.2. La política común de seguridad y defensa — 602
- 5.2. Las relaciones comerciales exteriores — 605
  - 5.2.1. La Unión Europea y sus socios comerciales — 606
  - 5.2.2. La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio — 609
  - 5.2.3. Los regímenes comerciales aplicables a los países en desarrollo — 612
- 5.3. La política de desarrollo — 615
  - 5.3.1. La política de desarrollo: resumen general — 616
  - 5.3.2. La ayuda humanitaria — 620
- 5.4. Los derechos humanos y la democracia — 623
  - 5.4.1. Los derechos humanos — 624
  - 5.4.2. La promoción de la democracia y la observación de elecciones — 628
- 5.5. Las políticas de ampliación y de vecindad — 630
  - 5.5.1. La ampliación de la Unión — 631
  - 5.5.2. Los Balcanes Occidentales — 634
  - 5.5.3. El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte — 637
  - 5.5.4. La política europea de vecindad — 641
  - 5.5.5. Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia — 644
  - 5.5.6. Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional — 649
  - 5.5.7. Los socios meridionales — 653
- 5.6. Las relaciones más allá de la vecindad — 657
  - 5.6.1. Las relaciones transatlánticas: los Estados Unidos y Canadá — 658
  - 5.6.2. América Latina y el Caribe — 662
  - 5.6.3. Rusia — 665
  - 5.6.4. Asia Central — 668
  - 5.6.5. Países del Golfo, Irán, Irak y Yemen — 671
  - 5.6.6. África — 675
  - 5.6.7. Asia Meridional — 678
  - 5.6.8. Asia Oriental — 683
  - 5.6.9. Asia Sudoriental — 687
  - 5.6.10. El Pacífico — 692

# FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea dispone de un poder legislativo y ejecutivo propio, así como de un sistema judicial independiente y de un banco central, que son apoyados y complementados por otras instituciones y órganos, cuyas atribuciones se derivan de los Tratados fundacionales. Con el paso del tiempo y de los sucesivos Tratados, las competencias de la Unión han evolucionado notablemente, al igual que los procedimientos de toma de decisiones aplicados por el Parlamento y el Consejo cuando legislan acerca de la mayoría de las políticas de la Unión. La Unión también cuenta con su propio presupuesto para poder cumplir sus objetivos. El Tratado de Lisboa situó al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo a la hora de decidir sobre la totalidad del presupuesto de la Unión y el marco financiero plurianual.



1



# FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

- 1.1. La evolución histórica de la integración europea — 13**
  - 1.1.1. Los primeros Tratados — 14**
  - 1.1.2. La evolución hacia el Acta Única Europea — 16**
  - 1.1.3. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam — 19**
  - 1.1.4. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa — 22**
  - 1.1.5. El Tratado de Lisboa — 25**
- 1.2. El sistema jurídico de la Unión Europea y los procedimientos de adopción de decisiones — 29**
  - 1.2.1. Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea — 30**
  - 1.2.2. El principio de subsidiariedad — 33**
  - 1.2.3. Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones — 37**
  - 1.2.4. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones — 41**
  - 1.2.5. El procedimiento presupuestario — 45**
- 1.3. Las instituciones y los órganos de la Unión Europea — 49**
  - 1.3.1. El Parlamento Europeo: evolución histórica — 50**
  - 1.3.2. El Parlamento Europeo: competencias — 52**
  - 1.3.3. El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento — 55**
  - 1.3.4. El Parlamento Europeo: modalidades de elección — 59**
  - 1.3.5. El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales — 64**
  - 1.3.6. El Consejo Europeo — 67**
  - 1.3.7. Consejo de la Unión Europea — 71**
  - 1.3.8. La Comisión Europea — 74**
  - 1.3.9. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea — 78**
  - 1.3.10. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea — 81**
  - 1.3.11. El Banco Central Europeo — 85**
  - 1.3.12. El Tribunal de Cuentas — 89**
  - 1.3.13. El Comité Económico y Social Europeo — 92**
  - 1.3.14. El Comité de las Regiones — 94**
  - 1.3.15. El Banco Europeo de Inversiones — 97**
  - 1.3.16. El Defensor del Pueblo Europeo — 101**
- 1.4. La financiación de la Unión — 104**
  - 1.4.1. Los ingresos de la Unión Europea — 105**
  - 1.4.2. Los gastos de la Unión Europea — 108**
  - 1.4.3. El marco financiero plurianual — 111**
  - 1.4.4. La ejecución del presupuesto — 114**
  - 1.4.5. El control presupuestario — 117**
  - 1.4.6. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea — 120**

# 1.1.

## LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA



## 1.1.1. Los primeros Tratados

*Los efectos desastrosos de la Segunda Guerra Mundial y la amenaza constante del enfrentamiento Este-Oeste hicieron de la reconciliación franco-alemana una prioridad fundamental. La puesta en común de la industria del carbón y del acero entre seis países europeos en 1951 mediante el Tratado de París, representó el primer paso hacia la integración europea. Los Tratados de Roma de 1957 reforzaron los pilares de esta integración y la idea de un futuro común para los seis países europeos.*

### Base jurídica

- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, entró en vigor el 25 de julio de 1952. Por primera vez, seis Estados europeos aceptaban seguir la vía de la integración. El Tratado permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria al crear un organismo ejecutivo conocido como «Alta Autoridad», una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo. Celebrado con una duración prevista de 50 años con arreglo a su artículo 97, el Tratado CECA expiró el 23 de julio de 2002. De conformidad con el Protocolo (n.º 37) anejo a los Tratados (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el valor neto del patrimonio de la CECA en el momento de su disolución se destinó a la investigación en los sectores relacionados con la industria del carbón y del acero a través de un fondo y de un programa de investigación en estos ámbitos.
- Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, llamada «Euratom») o Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, entraron en vigor el 1 de enero de 1958. A diferencia del Tratado CECA, los Tratados de Roma se celebraron «por un período de tiempo ilimitado» (artículo 240 del Tratado CEE y artículo 208 del Tratado CEEA), lo que les confirió un carácter cuasiconstitucional.
- Los seis países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

### Objetivos

- La creación de la CECA no era, según las intenciones declaradas por sus promotores, más que una primera etapa en la vía que conduciría a una «federación europea». El mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa política.
- El objetivo de la Comunidad Económica Europea era establecer un mercado común basado en las

cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, capitales y servicios.

- El objetivo de Euratom era coordinar el suministro de materiales fisiónables y los programas de investigación ya iniciados por los distintos Estados o que estos se disponían a lanzar con miras a la utilización pacífica de la energía nuclear.
- Los preámbulos de los tres Tratados revelan la unidad de inspiración de la que procede la creación de las Comunidades, es decir, el convencimiento de la necesidad de implicar a los Estados europeos en la construcción de un destino común, única vía que podía permitirles determinar su futuro.

### Principios fundamentales

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom) nacieron de la lenta progresión de la idea europea, inseparable de los sucesos que sacudieron el continente. Después de la Segunda Guerra Mundial, las industrias de base, en particular la siderurgia, necesitaban una reorganización. El futuro de Europa, amenazado por el enfrentamiento Este-Oeste, pasaba por una reconciliación franco-alemana.

1. **El llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. La elección del carbón y del acero era, en esa época, altamente simbólica. En efecto, a principios de los años 1950, el carbón y la siderurgia eran industrias fundamentales, base de la potencia de un país. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre estos dos países. El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman declaraba: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Sobre la base de este principio firmaron Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) el Tratado de París, que aseguraba esencialmente:**
  - la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;



- la vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hicieran necesaria la instauración de cuotas de producción;
- el respeto de las reglas de competencia y de transparencia de los precios;
- el apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

**2. Después de la firma del Tratado, en un momento en que Francia se oponía a la reconstitución de una fuerza militar alemana en un marco nacional, René Pleven imaginó un proyecto de ejército europeo. La Comunidad Europea de Defensa (CED), negociada en 1952, debía ir acompañada de una Comunidad Política Europea (CPE). Ambos proyectos fueron abandonados como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación del Tratado el 30 de agosto de 1954.**

**3. Los esfuerzos de reactivación de la construcción europea tras el fracaso de la CED se concretaron con ocasión de la Conferencia de Mesina (junio de 1955) en el doble ámbito de la unión aduanera y de la energía atómica. Condujeron a la firma del Tratado CEE y del Tratado CEEA.**

**a. El Tratado CEE preveía, entre otros elementos:**

- la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros;
- el establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
- la instauración de una política común en los ámbitos de la agricultura y de los transportes;
- la creación de un Fondo Social Europeo;
- la constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
- el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Para realizar estos objetivos, el Tratado CEE estableció unos principios directores y delimitó el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trataba de las políticas comunes: política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113).

El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales).

**b. El Tratado Euratom contemplaba unos objetivos muy ambiciosos y, en particular, «la creación y el crecimiento rápido de industrias nucleares». Sin embargo, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.**

**4. En el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, se estableció que la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia serían comunes. Quedaban por fusionar los «ejecutivos», que es lo que hicieron el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, conocido como «Tratado de Fusión», y el Convenio de 9 de abril de 1965, que permitió completar la unificación de las instituciones.**

A partir de ese momento, cabe destacar la preeminencia de la CEE sobre las comunidades sectoriales CECA y Euratom. Se trata del triunfo del carácter general de la CEE frente a la coexistencia de dos organizaciones con competencias sectoriales, y del triunfo de sus instituciones.

→ [Ina Sokolska](#)

## 1.1.2. La evolución hacia el Acta Única Europea

*Los principales avances tras los primeros Tratados están relacionados con la creación de los recursos propios de la Comunidad, el refuerzo de las competencias presupuestarias del Parlamento, la elección por sufragio universal directo y la creación del Sistema Monetario Europeo. En 1986, la entrada en vigor del Acta Única Europea, que modificó sustancialmente el Tratado de Roma, reforzó la integración europea mediante la constitución de un gran mercado interior.*

### Principales resultados en la fase inicial de la integración

El artículo 8 del Tratado de Roma preveía la consecución de un mercado común a lo largo de un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas y cuya conclusión estaba prevista para el 31 de diciembre de 1969. La primera ambición, la unión aduanera, se realizó con mayor rapidez de la prevista. El período transitorio dedicado a la ampliación de los contingentes y a la desaparición progresiva de las barreras aduaneras interiores concluyó ya el 1 de julio de 1968. Sin embargo, a la conclusión del período transitorio aún subsistían importantes obstáculos a la libre circulación. En la misma época, Europa adoptó un arancel aduanero común aplicable a las transacciones comerciales con terceros países.

La creación de una «Europa verde» constituyó otro gran proyecto de la integración europea. En 1962, se adoptaron los primeros reglamentos sobre la política agrícola común (PAC) y se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

### Primeras modificaciones de los Tratados

#### A. Mejoras institucionales

La primera modificación institucional fue la realizada por el Tratado de Fusión, de 8 de abril de 1965, que entró en vigor en 1967 y en virtud del cual se establecieron un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA) y se impuso el principio de unidad presupuestaria.

#### B. Recursos propios y competencias presupuestarias

La Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 creó un sistema de recursos propios de la Comunidad, que sustituyó las contribuciones financieras de los Estados miembros (véase la ficha 1.4.1).

- El Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 concedió al Parlamento Europeo determinadas competencias presupuestarias (véase la ficha 1.3.1).
- Mediante el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, el Parlamento obtuvo el derecho de rechazar el presupuesto y de aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del mismo. Este Tratado creó asimismo el Tribunal de Cuentas,

organismo de control contable y de gestión financiera de la Comunidad (véase la ficha 1.3.12).

#### C. Elecciones

El Acto de 20 de septiembre de 1976 confirió al Parlamento una legitimidad y una autoridad nuevas, al introducir la elección de los diputados por sufragio universal directo (véase la ficha 1.3.4). El Acto se revisó en 2002 para introducir el principio general de representación proporcional y otras disposiciones marco para la legislación nacional en materia de elecciones europeas.

#### D. Ampliaciones

El 1 de enero de 1973 la CEE se amplió con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, mientras que el pueblo noruego rechazó la adhesión por referéndum. Grecia pasó a ser miembro en 1981; y España y Portugal se adhirieron en 1986.

#### E. El presupuesto comunitario

Tras esta primera ronda de ampliación, se exigió un mayor rigor presupuestario y la reforma de la PAC. En 1979, el Consejo Europeo llegó a un acuerdo sobre una serie de medidas complementarias. Los acuerdos de Fontainebleau de 1984 supusieron una solución duradera, fundada en el principio de que todo Estado miembro que soportara una carga financiera excesiva en relación con su prosperidad relativa podía beneficiarse de una corrección.

### Avances en los planes de integración

Aprovechando el impulso de los primeros éxitos de la comunidad económica, el objetivo de creación también de una unidad política de los Estados miembros volvió a ocupar el primer plano a inicios de la década de 1960, a pesar del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en agosto de 1954.

#### A. Fracaso del intento de conseguir una unidad política

En la Cumbre de Bonn de 1961, los jefes de Estado y de Gobierno de los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Europea encargaron a una comisión intergubernamental, presidida por el embajador francés Christian Fouchet, que presentara pro-

puestas relativas al estatuto político de una unión de los pueblos europeos. Esta comisión de estudio intentó en dos ocasiones (entre 1960 y 1962) presentar a los Estados miembros un proyecto de Tratado aceptable para todos. Los intentos fueron en vano, pese a que el plan Fouchet se fundaba en el estricto respeto de la personalidad de los Estados miembros, por lo que rechazaba la opción federal.

Ante la ausencia de una comunidad política, se recurrió en su lugar a la cooperación política europea (CPE). En la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron estudiar el mejor modo de avanzar en el ámbito de la unificación política. El informe Davignon, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1970 y completado más adelante por otros informes, constituyó la base de la CPE hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea.

### B. La crisis de 1966

En la tercera etapa del período transitorio se produjo una crisis importante, ya que debían cambiar las modalidades de votación en el Consejo, sustituyéndose la unanimidad por la mayoría cualificada en determinados ámbitos. Por su oposición a un conjunto de propuestas de la Comisión dedicadas, entre otros temas, a la financiación de la PAC, Francia dejó de participar en las principales reuniones comunitarias («política de silla vacía»). Finalmente, la crisis se resolvió con el Compromiso de Luxemburgo (véase la ficha 1.3.7), según el cual, cuando estén en juego intereses vitales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarán por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses comunes.

### C. La importancia creciente de las «cumbres» europeas

Aunque externas al marco institucional de las Comunidades, las conferencias de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros comenzaron a desempeñar una función de impulso político y a resolver problemas insuperables para el Consejo de Ministros. Tras las primeras reuniones de 1961 y 1967, las conferencias fueron adquiriendo importancia con la cumbre de La Haya de los días 1 y 2 de diciembre de 1969, que permitió la apertura de negociaciones sobre la ampliación de la Comunidad y la conclusión de un acuerdo sobre el régimen de la financiación comunitaria. En la cumbre de Fontainebleau de diciembre de 1974 se adoptaron importantes decisiones políticas en relación con las elecciones directas al Parlamento Europeo y el procedimiento decisorio en el Consejo. Se decidió asimismo que los jefes de Estado y de Gobierno se reuniesen tres veces al año como «Consejo Europeo» para tratar asuntos comunitarios y de cooperación política (véase la ficha 1.3.6).

### D. Reforma institucional y política monetaria

A finales de la década de 1970 hubo diversas iniciativas de los Estados miembros para restablecer la convergencia de las políticas económicas y fiscales. Para resolver el problema de la inestabilidad monetaria y sus efectos perversos para la PAC y la cohesión entre los Estados miembros, en los Consejos Europeos de Bremen y Bruselas de 1978 se creó el Sistema Monetario Europeo (SME). Establecido con carácter voluntario y diferenciado (el Reino Unido decidió no participar en el mecanismo de tipos de cambio), el SME se basaba en la existencia de una unidad de cuenta común, el ECU (European Currency Unit).

En el Consejo Europeo de Londres de 1981, los entonces ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, presentaron un proyecto de «Acta Europea» que abordaba diversas cuestiones: cooperación política, cultura, derechos fundamentales, armonización de las legislaciones fuera de los ámbitos regulados por los Tratados comunitarios, y lucha contra la violencia, el terrorismo y la delincuencia. Nunca se adoptó en su forma original, pero algunos de sus elementos se incorporaron a la «Declaración solemne sobre la Unión Europea», aprobada en Stuttgart el 19 de junio de 1983.

### E. El proyecto Spinelli

Algunos meses después de las primeras elecciones por sufragio universal, en 1979, el Parlamento Europeo experimentó una grave crisis en sus relaciones con el Consejo, a propósito del presupuesto de 1980. A instancias del diputado Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo y antiguo miembro de la Comisión, un grupo de nueve diputados se reunió en julio de 1980 para debatir cómo reactivar el funcionamiento de las instituciones. En julio de 1981, el Parlamento creó una Comisión de Asuntos Institucionales, de la que Spinelli fue ponente coordinador, para la elaboración de un proyecto de modificación de los Tratados vigentes. La comisión decidió formular un esquema de lo que debería ser la constitución de la Unión Europea. El proyecto de Tratado fue aprobado por amplia mayoría el 14 de febrero de 1984. El poder legislativo debía ejercerse en un sistema bicameral muy próximo al de un Estado federal. Este sistema pretendía instaurar un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo, pero no resultó aceptable para los Estados miembros.

### El Acta Única Europea

Tras poner fin al contencioso sobre el presupuesto comunitario de la década de 1980, el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 decidió la creación de un comité ad hoc compuesto por representantes personales de los jefes de Estado y de Gobierno (denominado Comité Dooge por su presidente), que se encargaría de presentar sugerencias para

la mejora del funcionamiento tanto del sistema comunitario como de la cooperación política. No obstante, el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 decidió por mayoría (siete votos a favor y tres en contra), procedimiento excepcional en este órgano, convocar una conferencia intergubernamental que se ocupara de estudiar las competencias de las instituciones, la extensión de las competencias de la Comunidad a nuevas esferas de actividad y la creación de un «verdadero» mercado interior.

El 17 de febrero de 1986, procedieron a la firma del Acta Única Europea nueve Estados miembros, a los que siguieron, el 28 de febrero de 1986, Dinamarca (tras celebrar un referéndum), Italia y Grecia. Ratificada por los respectivos Parlamentos de los Estados miembros a lo largo de 1986, el Acta entró en vigor el 1 de julio de 1987, con seis meses de retraso debido a un recurso interpuesto ante los tribunales irlandeses por un particular. El Acta constituye la primera modificación sustancial del Tratado de Roma. A continuación se presentan sus principales disposiciones.

## A. Ampliación de las competencias de la Unión

### 1. Mediante la creación de un gran mercado interior

La culminación de un mercado único plenamente operativo fue prevista para el 1 de enero de 1993, lo que suponía la reactivación y ampliación del objetivo del mercado común ya introducido en 1958 (véase la ficha 2.1.1);

### 2. Mediante el reconocimiento de nuevas competencias en los ámbitos siguientes:

- política monetaria;
- política social;
- cohesión económica y social;
- investigación y desarrollo tecnológico;
- medio ambiente;
- cooperación en materia de política exterior.

## B. Mejora de la capacidad de decisión del Consejo de Ministros

La votación por mayoría cualificada sustituyó a la unanimidad en cuatro competencias comunitarias: la modificación del arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la política común de transportes marítimos y aéreos. La votación por mayoría cualificada también se introdujo para ámbitos de responsabilidad nuevos como el mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente. El establecimiento de este sistema dio lugar, por último, a una modificación del Reglamento interno del Consejo, a fin de adaptarlo tras una declaración de la presidencia, que establecía que, desde ese momento, podía tener lugar una votación en el seno del Consejo no solo por iniciativa de su presidente, sino también a petición de la Comisión o de un Estado miembro, si se mostraba favorable una mayoría simple de los miembros del Consejo.

## C. Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo

El Acta Única Europea reforzó las competencias del Parlamento:

- al someter a su dictamen conforme la celebración de los acuerdos de ampliación y de los acuerdos de asociación;
- al introducir un procedimiento de cooperación con el Consejo (véase la ficha 1.2.3) que dio al Parlamento auténticas, aunque limitadas, competencias legislativas. Este procedimiento, aplicable en su momento a una decena de bases jurídicas, supuso entonces un giro decisivo para la transformación del Parlamento en un auténtico colegislador.

---

→ Ina Sokolska

## 1.1.3. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam

*El Tratado de Maastricht modificó los anteriores tratados europeos y creó una Unión Europea basada en tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI). En vista de la ampliación de la Unión, el Tratado de Ámsterdam introdujo las adaptaciones necesarias para garantizar un funcionamiento más eficaz y democrático de la misma.*

### I. El Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

#### A. Estructura de la Unión

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas (1.1.1 y 1.1.2), completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEL, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

#### B. Competencias de la Unión

El Tratado de Maastricht confirió ciertas competencias a la Unión creada por el mismo, las cuales se clasifican en tres grandes grupos conocidos comúnmente como «pilares»: el primer pilar estaba formado por las Comunidades Europeas, en el marco de las que las instituciones comunitarias ejercían, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros; el segundo pilar estaba formado por la política exterior y de seguridad común prevista en el título V del Tratado; el tercer pilar estaba constituido por la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior prevista en el título VI del Tratado. Las disposiciones de los títulos V y VI establecían una cooperación de carácter intergubernamental que se servía de las instituciones comunes y estaba dotada

de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo.

#### 1. La Comunidad Europea (primer pilar)

La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (artículo 5 del TCE).

#### 2. La política exterior y de seguridad común (PESC) (segundo pilar)

La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental (5.1.1). Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

#### 3. La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (tercer pilar)

La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental (4.2.1) con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

## II. El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

### A. Ampliación de las competencias de la Unión

#### 1. La Comunidad Europea

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se estableció un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, así como la posibilidad de introducir determinadas medidas comunitarias en este ámbito. Se incorporó al TCE el acuerdo sobre política social, con algunas mejoras (se suprime la posibilidad de exclusión voluntaria, conocida como «opt-out»). Desde entonces, la política comunitaria se aplicó a importantes ámbitos que hasta ese momento dependían del «tercer pilar», tales como el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil, así como a una parte de la cooperación resultante de los Acuerdos de Schengen, que la Unión y las Comunidades habían integrado en su totalidad.

#### 2. La Unión Europea

Se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas, así como mediante la creación de un nuevo instrumento jurídico análogo a una directiva. Posteriormente, se desarrollaron los instrumentos de la política exterior y de seguridad común, en particular mediante la creación de un nuevo instrumento (la estrategia común), de un nuevo cargo (el secretario general del Consejo responsable de la PESC) y de una nueva estructura (la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida).

### B. Fortalecimiento del Parlamento Europeo

#### 1. Competencias legislativas

En el marco del procedimiento de codecisión, que se amplió a 15 bases jurídicas existentes en el TCE, el Parlamento Europeo y el Consejo se convirtieron en colegisladores prácticamente en pie de igualdad. A excepción de la política agrícola y de la política de competencia, el procedimiento de codecisión se aplicaba a todos los ámbitos en los que el Consejo estaba facultado para tomar decisiones por mayoría cualificada. Existían cuatro casos en los que el procedimiento de codecisión iba unido a la exigencia de unanimidad en el Consejo (los artículos 18, 42 y 47, y el artículo 151 sobre la política cultural, que no se había modificado). El procedimiento de codecisión no se aplicaba a los demás ámbitos legislativos sujetos a unanimidad.

#### 2. Competencias de control

Además del voto de aprobación al que se sometía colegiadamente la Comisión, el Parlamento Europeo también procedía, previamente, al voto de aprobación de la personalidad propuesta para ocupar la presidencia de la futura Comisión (artículo 214).

#### 3. Elección y estatuto de los diputados

En lo referente al procedimiento de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 190 del TCE), la Comunidad estaba facultada para establecer principios comunes, lo que se sumó a su poder, ya existente, para adoptar un procedimiento uniforme. En el mismo artículo se insertó una base jurídica que permitía adoptar un estatuto único para los diputados al Parlamento Europeo. No obstante, seguía faltando una disposición que permitiera adoptar medidas destinadas al desarrollo de los partidos políticos a escala europea (véase el artículo 191 del TCE).

### C. Cooperación reforzada

Por primera vez, los Tratados contenían disposiciones generales que permitían a un determinado número de Estados miembros recurrir, en ciertas condiciones, a las instituciones comunes para organizar una cooperación reforzada entre ellos. Esta facultad se añadió a los casos de cooperación reforzada regulada por disposiciones específicas, como la Unión Económica y Monetaria, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y la integración del acervo de Schengen. Los ámbitos que podían ser objeto de una cooperación reforzada eran el tercer pilar y, en condiciones particularmente restrictivas, los ámbitos que no eran competencia exclusiva de la Comunidad. Las condiciones que toda cooperación reforzada debía cumplir, así como los mecanismos de decisión previstos, se establecieron de manera que garantizaran que esta nueva modalidad del proceso de integración continuara siendo una solución excepcional y que solo pudiera aplicarse con el fin

de avanzar, y no de retroceder, en el proceso de integración.

#### D. Simplificación

El Tratado de Ámsterdam suprimió de los Tratados europeos toda disposición que hubiera quedado caduca u obsoleta con el paso del tiempo, evitando que esta supresión afectara a los efectos jurídicos que se derivaron, en el pasado, de dichas disposiciones. Asimismo, preveía una nueva numeración de los Tratados. Por motivos de orden jurídico y político, el Tratado se firmó y ratificó en forma de enmiendas a los Tratados en vigor.

#### E. Reformas institucionales en previsión de la ampliación

- a. *El Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, conforme a la petición de esta institución (artículo 189 del TCE).*
- b. *La composición de la Comisión y la cuestión de la ponderación de los votos figuraban en un «Protocolo sobre las instituciones» anejo al Tratado. Según las disposiciones de este, en una Unión ampliada a un máximo de veinte Estados miembros, la Comisión estaría compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre y cuando en esa fecha se hubiera modificado la ponderación de votos en el Consejo. Aun así, al menos un año antes de la adhesión del vigesimoprimer Estado miembro, una nueva CIG debería*

*llevar a cabo una revisión completa de las disposiciones institucionales de los Tratados.*

- c. *Eran muchas las bases jurídicas creadas por el Tratado de Ámsterdam que preveían el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, entre las políticas comunitarias existentes, solo en el ámbito de la política de investigación se contemplaban nuevos casos de voto por mayoría cualificada, ya que las demás políticas todavía requerían la unanimidad.*

#### F. Otros asuntos

El acervo de la práctica comunitaria en la aplicación del principio de subsidiariedad quedó recogido en un protocolo al respecto. Se mejoró la transparencia mediante la inclusión de nuevas disposiciones sobre el acceso a los documentos (artículo 255 del TCE) y sobre un mayor acceso a los trabajos del Consejo en el ámbito legislativo (artículo 207, apartado 3, del TCE).

#### Papel del Parlamento Europeo

La convocatoria de una conferencia intergubernamental requería la consulta previa del Parlamento. Además, el Parlamento intervenía en dichas conferencias mediante fórmulas ad hoc; en las tres últimas estuvo representado, dependiendo del caso, por su presidente o por dos de sus miembros.

---

→ Ina Sokolska

## 1.1.4. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa

*El Tratado de Niza solo pudo preparar de manera parcial a la Unión Europea para las importantes ampliaciones al este y al sur que tuvieron lugar en 2004 y en 2007. Así pues, a raíz de las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken, la Convención sobre el futuro de Europa se esforzó por crear una nueva base jurídica para la Unión mediante el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que no fue ratificado a causa del resultado negativo de los referendos celebrados en dos Estados miembros.*

### El Tratado de Niza

Este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

#### A. Objetivos

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, la Unión debía ser capaz, a partir de finales de 2002, de acoger como nuevos Estados miembros a los países candidatos que estuvieran preparados para la adhesión. Puesto que únicamente dos de los países candidatos a la adhesión superaban la media de población de los Estados miembros existentes en aquel entonces, el peso político de los Estados menos poblados se incrementaría en gran medida. El Tratado de Niza tenía, por consiguiente, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas, y de preparar la Unión para la gran ampliación que se avecinaba.

#### B. Contexto

Ciertos problemas institucionales ya se habían abordado en las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y de Ámsterdam (véase la ficha 1.1.3), pero no habían podido resolverse de forma satisfactoria («los restos de Ámsterdam»): el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Sobre la base de un informe de la Presidencia finlandesa, el Consejo Europeo de Helsinki decidió a finales de 1999 que debía convocarse una CIG para abordar los «restos de Ámsterdam», así como todos los demás cambios necesarios para preparar la ampliación.

#### C. Contenido

La CIG se inauguró el 14 de febrero de 2000 y terminó en Niza el 10 de diciembre de 2000 con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales mencionadas anteriormente y sobre otros puntos, a saber: una nueva distribución de los escaños del Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible, el control de los derechos y valores fundamentales en la Unión y el refuerzo del sistema judicial de la Unión.

#### 1. Ponderación de los votos en el Consejo

Al considerar de forma conjunta el sistema de votación en el Consejo y la composición de la Comisión, así como, en parte, el reparto de los escaños en el Parlamento Europeo, en la CIG se estimó que el principal imperativo era modificar el peso relativo de los Estados miembros, asunto que ninguna otra CIG había abordado desde el Tratado de Roma.

Se plantearon dos posibles métodos de votación por mayoría cualificada: un nuevo sistema de ponderación de los votos (adaptación del sistema en vigor) o la aplicación de una doble mayoría (de votos y de población), solución —esta última— propuesta por la Comisión y apoyada por el Parlamento. La CIG escogió la primera opción. Aunque el número de votos aumentó para todos los Estados miembros, el peso de los Estados miembros más poblados disminuyó: antes suponía el 55 % de los votos y quedó reducido al 45 % a partir de la adhesión de los diez nuevos miembros, y al 44,5 % desde el 1 de enero de 2007. Por este motivo se introdujo la «red de seguridad» demográfica: un Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada representa como mínimo al 62 % de la población total de la Unión; de lo contrario, la decisión no se adopta.

#### 2. Comisión Europea

##### a. Composición

Desde 2005, la Comisión tiene un comisario por Estado miembro. El Consejo está facultado para decidir por unanimidad el número de comisarios y las disposiciones necesarias para implantar un sistema de rotación; la Comisión resultante debe reflejar el peso demográfico y la especificidad geográfica de los Estados miembros.

##### b. Organización interna

El Tratado de Niza faculta al presidente de la Comisión para distribuir las carteras entre los comisarios y redistribuirlas a lo largo de su mandato, así como para escoger a los vicepresidentes y fijar su número.

#### 3. Parlamento Europeo

##### a. Composición

El Tratado de Ámsterdam había fijado el número máximo de diputados al Parlamento Europeo en



700. Sin embargo, en Niza, el Consejo consideró necesario, ante la perspectiva de la ampliación, revisar el número de diputados por Estado miembro. La nueva composición del Parlamento también se utilizó para compensar la nueva ponderación de los votos en el Consejo. Así, se fijó el número máximo de diputados al Parlamento Europeo en 732.

#### **b. Competencias**

El Parlamento, al igual que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, fue facultado para interponer recursos contra los actos del Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder.

A raíz de una propuesta de la Comisión, el artículo 191 se transformó en la base jurídica para la adopción, por el procedimiento de codecisión, de un estatuto de los partidos políticos a escala europea y de las normas relativas a su financiación.

Las competencias legislativas del Parlamento aumentaron gracias a una ligera ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión y en la medida en que su dictamen conforme pasó a ser obligatorio para el establecimiento de una cooperación reforzada en los ámbitos incluidos en la codecisión. Por otra parte, debía pedirse al Parlamento su opinión en los casos en que el Consejo se pronunciará sobre el riesgo de violación grave de los derechos fundamentales en un Estado miembro.

### **4. Reforma del sistema judicial**

#### **a. Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Se otorgó al Tribunal de Justicia la facultad de deliberar con diferentes composiciones: en Salas (compuestas por tres o cinco jueces), en una Gran Sala (once jueces) o en Pleno. El Consejo podía decidir por unanimidad aumentar el número de abogados generales. Aunque el Tribunal de Justicia continuó siendo competente para examinar los asuntos que le fueran remitidos como cuestión prejudicial, su estatuto le otorgaba la facultad de delegar en el Tribunal de Primera Instancia una serie de categorías de asuntos diferentes de los enumerados en el artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

#### **b. Tribunal de Primera Instancia**

Las competencias del Tribunal de Primera Instancia se ampliaron para incluir determinadas categorías de cuestiones prejudiciales; el Consejo tenía la posibilidad de decidir, por unanimidad, la creación de salas jurisdiccionales. Todas estas disposiciones prácticas, en particular las competencias del Tribunal de

Primera Instancia, se recogieron a partir de entonces en el texto del propio Tratado.

### **5. Procedimientos legislativos**

Aunque un número considerable (veintisiete) de nuevas políticas y disposiciones se sometía desde entonces al régimen de votación por mayoría cualificada en el Consejo, la codecisión se amplió únicamente a algunos ámbitos menores (antiguos artículos 13, 62, 63, 65, 157, 159 y 191 del TCE); en relación con el anterior artículo 161 se requirió a partir de entonces el dictamen conforme del Parlamento.

### **6. Cooperación reforzada**

Como en el caso del Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza contenía disposiciones generales, aplicables a todos los casos de cooperación reforzada, y disposiciones específicas del pilar correspondiente. Sin embargo, mientras que el Tratado de Ámsterdam reservaba la cooperación reforzada al primer y al tercer pilar, el de Niza la extendió a los tres pilares.

El Tratado de Niza introdujo asimismo otros cambios: la remisión al Consejo Europeo ya no era posible y se definió con mayor claridad el concepto de «plazo razonable». A partir de entonces se requirió el dictamen conforme del Parlamento en todos los ámbitos en los que la cooperación reforzada se refería a una cuestión sometida al procedimiento de codecisión.

### **7. Protección de los derechos fundamentales**

Se añadió un apartado al artículo 7 del TUE, con vistas a abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, debía constatar la existencia de tal riesgo y dirigir recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante (véase la ficha 4.1.2).

### **D. Papel del Parlamento Europeo**

Como en conferencias intergubernamentales anteriores, el Parlamento participó activamente en la preparación de la CIG del año 2000, dando su opinión sobre el mandato de la Conferencia, así como sobre los avances y los objetivos de la misma. También se pronunció sobre el contenido y el alcance jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales (véase la ficha 4.1.2). El Parlamento insistió sobre todo en que la próxima CIG debía realizarse con arreglo a un proceso transparente, con la participación de los diputados al Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales y de la Comisión, así como con la contribución de los ciudadanos; sus resultados se presentarían en un documento de carácter constitucional.

## Convención sobre el futuro de Europa

### A. Base y objetivos

De conformidad con la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza, el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken decidió crear una Convención que reuniese a los principales interesados en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Tenía como objetivo preparar de la forma más transparente posible la próxima CIG abordando los cuatro desafíos principales ligados al desarrollo futuro de la Unión: un mejor reparto de competencias, la simplificación de los instrumentos de la Unión, un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia, y la elaboración de una Constitución para los ciudadanos europeos.

### B. Organización

La Convención estuvo compuesta por un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene), quince representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, treinta diputados de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), dieciséis diputados al Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión Europea. Los países candidatos a la adhesión también participaron en los debates en las mismas condiciones, pero sin la posibilidad de impedir un posible consenso que pudiera surgir entre los Estados miembros. La Convención contó, por lo tanto, con un total de 105 miembros.

Además del presidente y los vicepresidentes, el Praesidium incluía a nueve miembros de la Convención y a un representante invitado designado por los países candidatos a la adhesión. El Praesidium tenía la misión de dar impulso a la Convención y de proporcionarle una base de trabajo.

### C. Resultados

Los trabajos de la Convención incluyeron una «fase de escucha» en la se determinaron las expectativas y necesidades de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos; una fase de análisis de las distintas

ideas presentadas; y una fase de formulación de recomendaciones basadas en el contenido esencial de los debates celebrados. A finales de 2002, los once grupos de trabajo presentaron sus conclusiones a la Convención. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió un texto que se convirtió en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La parte I (principios e instituciones, 59 artículos) y la parte II (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, 54 artículos) de dicho Tratado se presentaron al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003. La parte III (políticas, 338 artículos) y la parte IV (disposiciones finales, 10 artículos) se presentaron a la Presidencia italiana el 18 de julio de 2003. El 18 de junio de 2004, una CIG posterior aprobó el texto, que, si bien había sido objeto de una modificación considerable, conservaba la estructura esencial del proyecto de la Convención. Sin embargo, a raíz del resultado negativo de dos referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, no se pudo concluir con éxito el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (véase la ficha 1.1.5).

### D. Papel del Parlamento Europeo

La mayoría de los observadores estimaron que la influencia de los diputados al Parlamento Europeo durante los trabajos de la Convención fue decisiva. Varios aspectos, por ejemplo su experiencia en las negociaciones en un entorno internacional y el hecho de que la Convención se reuniera en edificios del Parlamento, permitieron a los diputados influir notablemente en los debates y en los resultados de la Convención. Por otra parte, contribuyeron activamente a la formación de familias políticas, compuestas por diputados al Parlamento Europeo y diputados de los Parlamentos nacionales. El Parlamento alcanzó un gran número de sus objetivos iniciales; la mayor parte de estos objetivos ha quedado consagrada en el Tratado de Lisboa.

---

→ [Ina Sokolska](#)

## 1.1.5. El Tratado de Lisboa

*En esta ficha se presentan los antecedentes y las principales disposiciones del Tratado de Lisboa. Tiene por objeto situar en un contexto histórico la aparición de este último texto fundamental de la Unión Europea en relación con los que le han precedido. Las disposiciones específicas (con referencias a los artículos) y sus repercusiones en las políticas de la Unión se explican con mayor detalle en las fichas temáticas que abordan políticas y cuestiones concretas.*

### Base jurídica

El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

### Contexto

El Tratado de Lisboa dio sus primeros pasos como proyecto constitucional a finales de 2001 («Declaración sobre el futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken» del Consejo Europeo) y fue tomando forma en 2002 y 2003 en el marco de la Convención europea que elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado constitucional) (1.1.4). El proceso que condujo al Tratado de Lisboa fue la consecuencia del resultado negativo de dos referendos sobre el Tratado constitucional celebrados en mayo y junio de 2005. En respuesta a este revés, el Consejo Europeo decidió concederse un «periodo de reflexión» de dos años. Por último, sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la Presidencia portuguesa. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007. El Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa y ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

### Contenido

#### A. Objetivos y principios jurídicos

El «Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» y el término «Comunidad» se sustituye por «Unión» en todo el texto. La Unión ocupa el lugar de la Comunidad y la sucede desde el punto de vista jurídico. El Tratado de Lisboa no establece para la Unión símbolos propios de los Estados, como una bandera o un himno. Aunque el nuevo texto difiere del proyecto de Tratado constitucional por lo que respecta a su denominación, sí conserva la mayor parte de sus principales logros.

El Tratado de Lisboa no transfiere nuevas competencias exclusivas a la Unión. No obstante, al fomentar la participación y la protección de los ciudadanos,

crear un nuevo orden institucional y modificar los procesos de toma de decisiones en aras de una mayor eficacia y transparencia, cambia la forma en que la Unión ejerce sus competencias ya existentes, a las que se suman algunas competencias nuevas (compartidas). De este modo, garantiza asimismo un mayor nivel de control parlamentario y responsabilidad democrática.

A diferencia del Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional, pero se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración n.º 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia.

El Tratado de Lisboa organiza y clarifica por primera vez las competencias de la Unión. Distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; competencia compartida, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y competencia de apoyo, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión del Tratado.

El Tratado de Lisboa otorga a la Unión personalidad jurídica propia. Por tanto, la Unión está facultada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a una organización internacional. Los Estados miembros solo pueden firmar acuerdos internacionales que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

El Tratado de Lisboa prevé por primera vez un procedimiento formal aplicable a los Estados miembros que deseen retirarse de la Unión de conformidad con sus normas constitucionales (artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, TUE).

El Tratado de Lisboa completa la transferencia de los aspectos restantes del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación poli-

cial y judicial en materia penal) al primer pilar. Dicho espacio deja de tener carácter intergubernamental pues los actos jurídicos adoptados en este ámbito se someten ahora al procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan los instrumentos jurídicos propios del llamado método comunitario (reglamentos, directivas y decisiones).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo puede proponer la revisión de los Tratados, tal como ya podían hacer el Consejo, el Gobierno de un Estado miembro o la Comisión. En general, una modificación de este calibre requiere la convocatoria de una Convención que recomiende modificaciones a una CIG (si bien el Consejo Europeo puede decidir no convocar esa Convención, previa aprobación del Parlamento Europeo —artículo 48, apartado 3, párrafo segundo, del TUE—). A continuación se convoca una CIG con el fin de aprobar de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. No obstante, también es posible revisar los Tratados sin convocar una CIG y a través de procedimientos de revisión simplificados en caso de que las modificaciones propuestas afecten a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo 48, apartados 6 y 7, del TUE). En ese caso, la revisión se adopta mediante una decisión del Consejo Europeo, que puede estar sujeta, sin embargo, a normas nacionales de ratificación.

## B. Refuerzo de la democracia y de la protección de los derechos fundamentales

El Tratado de Lisboa enuncia los tres principios fundamentales de igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa. Este último adopta la forma de una iniciativa ciudadana (4.1.5).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se ha incorporado directamente al Tratado de Lisboa, pero el artículo 6, apartado 1, del TUE le atribuye carácter jurídicamente vinculante, con lo que le confiere el mismo valor jurídico que los Tratados (4.1.2).

La entrada en vigor, el 1 de junio de 2010, del Protocolo n.º 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que permite no solo a los Estados sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión Europea, convertirse en signatarios del Convenio, abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Dicha adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión Europea. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo,

que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su dictamen 2/2013. Serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

## C. Una nueva configuración institucional

### 1. El Parlamento Europeo

De conformidad con el artículo 14, apartado 2, del TUE, el Parlamento Europeo estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión» y no por «representantes de los pueblos de los Estados».

Los poderes legislativos del Parlamento Europeo han aumentado en virtud del nuevo «procedimiento legislativo ordinario», que ha sustituido al anterior procedimiento de codecisión. Este procedimiento se aplica ahora a más de 40 ámbitos de competencia nuevos, lo que eleva el total a 73. El procedimiento de dictamen conforme sigue existiendo, rebautizado como procedimiento de «aprobación», y el procedimiento de consulta permanece sin cambios. El nuevo procedimiento presupuestario garantiza la plena igualdad entre el Parlamento y el Consejo por lo que respecta a la aprobación del presupuesto anual. El marco financiero plurianual debe contar con el visto bueno del Parlamento.

El Parlamento Europeo elige ahora al presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen a propuesta del Consejo Europeo, que debe designar a un candidato por mayoría cualificada teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. La Comisión se sigue sometiendo colegialmente al voto de aprobación del Parlamento.

El número máximo de diputados al Parlamento Europeo se ha fijado en 751, con una representación decrecientemente proporcional. El número máximo de escaños por Estado miembro se reduce a 96, mientras que el número mínimo aumenta a 6.

### 2. El Consejo Europeo

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente al Consejo Europeo como institución de la Unión, responsable de dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales». El Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna. Una presidencia de larga duración sustituye al sistema previo de rotación semestral. El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría cualificada para un mandato renovable de 30 meses. Este sistema debería mejorar la continuidad y la coherencia de la labor del Consejo Europeo. El presidente también asume la representación exterior de la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (véase a continuación).

### 3. Vicepresidente de la Comisión / Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR)

El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al VP/AR, con la aprobación del presidente de la Comisión; el VP/AR se encarga de la política exterior y de seguridad común de la Unión y está facultado para presentar propuestas. Además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, el VP/AR también es vicepresidente de la Comisión y cuenta con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por funcionarios del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales.

### 4. El Consejo

El Tratado de Lisboa mantiene el principio de la doble mayoría (de ciudadanos y de Estados miembros) en el sistema de votación. No obstante, las modalidades anteriores permanecieron vigentes hasta noviembre de 2014; las nuevas normas se aplican desde el 1 de noviembre de 2014.

La mayoría cualificada se alcanza cuando una propuesta recibe el apoyo del 55 % de los miembros del Consejo, equivalentes, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión (artículo 16, apartado 4, del TUE). Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del VP/AR, la mayoría necesaria de Estados miembros aumenta hasta el 72 % (artículo 238, apartado 2, del TFUE). Para constituir una minoría de bloqueo, deben oponerse a la propuesta al menos cuatro Estados miembros. Un nuevo mecanismo inspirado en el Compromiso de Ioannina permitirá que un 55 % (hasta el 1 de abril de 2017, un 75 %) de la población, o del número de Estados miembros, cifra necesaria para constituir una minoría de bloqueo, pueda solicitar que se vuelva a examinar una propuesta «dentro de un plazo razonable» (Declaración n.º 7).

El Consejo se reunirá en público cuando delibere o vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas. La Presidencia del Consejo continuará rotando cada seis meses, pero se establecen asimismo presidencias por grupos de tres Estados miembros durante un periodo de 18 meses para garantizar una mayor continuidad de los trabajos. A título excepcional, el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido de forma permanente por el VP/AR.

### 5. La Comisión

Puesto que el presidente de la Comisión es elegido y designado teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, su legitimidad política queda reforzada. El presidente es responsable de la organización interna de la Comisión (nombramiento de los comisarios, distribución de

las carteras, peticiones de dimisión en determinadas circunstancias).

### 6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Salvo en materia de política exterior y de seguridad común, todas las actividades de la Unión se someten ahora a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se ha facilitado asimismo el acceso de los particulares al Tribunal.

### D. Un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático con nuevas políticas y competencias

Varias cláusulas denominadas «pasarela» permiten cambiar el procedimiento de toma de decisiones pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada y de la consulta a la codecisión (artículo 31, apartado 3, del TUE y artículos 81, 153, 192, 312 y 333 del TFUE, además de algunos procedimientos de tipo pasarela en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal) (1.2.4). En los ámbitos en los que la Unión no disponga de competencia exclusiva, al menos nueve Estados miembros pueden establecer una cooperación reforzada entre ellos. Para ello, es necesario que el Consejo conceda su autorización, previa aprobación del Parlamento Europeo. En el caso de la PESC, se requiere la unanimidad.

El Tratado de Lisboa refuerza notablemente el principio de subsidiariedad al asociar a los Parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones (1.3.5). Se han introducido una serie de ámbitos nuevos y otros han sido ampliados. La política de medio ambiente incorpora ahora la lucha contra el cambio climático y, en el marco de la política energética, figuran nuevas referencias a la solidaridad y a la seguridad y la interconexión del abastecimiento. Además, los derechos de propiedad intelectual, el deporte, el espacio, el turismo, la protección civil y la cooperación administrativa pueden ser ahora objeto del Derecho de la Unión.

En la política común de seguridad y defensa (PCSD) (5.1.2), el Tratado de Lisboa introduce una cláusula de defensa mutua, que dispone que todos los Estados miembros están obligados a prestar ayuda a otro Estado miembro que sea objeto de agresión. Una cláusula de solidaridad prevé que la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios de que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Una «cooperación estructurada permanente» está abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción inmediata. Dicha cooperación requiere la aprobación de los miembros del Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada tras consultar al VP/AR.

## Papel del Parlamento Europeo

Véase la ficha 1.1.4 para conocer las contribuciones del Parlamento a la Convención sobre el futuro de Europa, así como su participación en las CIG previas. La CIG de 2007, celebrada durante la Presidencia portuguesa y que condujo a la firma del Tratado de Lisboa, fue la primera CIG que contó con la participación del Parlamento (con tres representantes).

Casi una década después de la firma del Tratado de Lisboa, el Parlamento reconoció que algunas de sus disposiciones no se han aprovechado plenamente. Como respuesta, el 16 de febrero de 2017, adoptó una Resolución sobre la mejora del funcionamiento

de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa, que incluye una serie de recomendaciones sobre la manera de explotar este potencial a fin de aumentar la capacidad de la Unión para hacer frente a los actuales retos mundiales.

El mismo día, aprobó una Resolución sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea en la que formulaba propuestas concretas de reforma de los Tratados.

---

→ [Roberta Panizza](#)

# 1.2.

## EL SISTEMA JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES



## 1.2.1. Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea

*La Unión tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la Unión tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de los Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.*

### Fuentes y jerarquía del Derecho de la Unión

- Tratado de la Unión Europea (TUE); Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); y sus protocolos (hay 37 protocolos, 2 anexos y 65 declaraciones, anejos a los Tratados para precisar su contenido, sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho) 1.1.5;
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 4.1.2;
- el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) sigue en vigor como un tratado independiente.
- acuerdos internacionales 5.2.1;
- principios generales del Derecho de la Unión;
- Derecho derivado o secundario.

Los Tratados, así como los principios generales, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta las normas de rango superior.

### Objetivos

Creación de un ordenamiento jurídico de la Unión que permita la realización de los objetivos recogidos en los Tratados.

### Fuentes del Derecho de la Unión

#### A. Derecho primario de la Unión 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 4.1.2.

#### B. Derecho derivado o secundario de la Unión

##### 1. Cuestiones generales

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Estos actos son los siguientes:

el reglamento, la directiva, la decisión, la recomendación y el dictamen. Las instituciones de la Unión solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la Unión, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE. El TFUE precisa el ámbito de aplicación de las competencias de la Unión clasificándolas en tres categorías: competencias exclusivas (artículo 3), competencias compartidas (artículo 4) y competencias de apoyo (artículo 6), que permiten a la Unión adoptar medidas para apoyar o completar las políticas de los Estados miembros. Los artículos 3, 4 y 6 del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los tres tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas».

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que sigue estando sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la Unión, así como las modalidades de ejecución de las mismas (artículo 25 del TUE).

Existe, además, toda una serie de modalidades de actuación, como las recomendaciones y las comunicaciones, así como los actos relativos a la organización y al funcionamiento de las instituciones (incluidos los acuerdos interinstitucionales), cuya denominación, estructura y efectos jurídicos se derivan de diferentes disposiciones de los Tratados o de las normas adoptadas en aplicación de los mismos.

##### 2. Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión

Los artículos 289, 290 y 291 del TFUE establecen una jerarquía de las normas de Derecho derivado entre



actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución. Se definen como actos legislativos los actos jurídicos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo, ordinario o especial. Por el contrario, los actos delegados son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. El legislador (Parlamento Europeo y Consejo) puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar este tipo de actos. El acto legislativo delimita los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como, llegado el caso, los procedimientos de urgencia. Además, el legislador fija las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en la facultad para revocar la delegación, por una parte, y formular objeciones, por otra.

Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, competente para ello en el caso de los actos jurídicamente vinculantes que requieren condiciones uniformes de ejecución. El Consejo podrá adoptar actos de ejecución únicamente en casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

### **3. Instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión**

#### **a. Reglamento**

El reglamento tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente. Un reglamento se aplica directamente en todos los Estados desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.

El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las cláusulas materiales que contiene.

#### **b. Directiva**

La directiva obliga a los Estados miembros destinatarios (uno, varios o todos ellos) en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejándoles, sin embargo, la elección de la forma y de los medios. El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición (tam-

bién llamado «medida nacional de ejecución») en el Derecho interno mediante el que se adapte la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Es este acto de transposición el que en esencia confiere derechos e impone obligaciones al ciudadano. Los Estados miembros disponen de facultades discrecionales en la transposición al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva. Al transponer las directivas, los Estados miembros deben garantizar la eficacia del Derecho de la Unión, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

En principio, las directivas no son directamente aplicables. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, de forma excepcional, determinadas disposiciones de una directiva pueden tener efectos directos en un Estado miembro sin que sea necesario que este último haya adoptado un acto de transposición previo, siempre que: a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta; b) las disposiciones de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; y c) las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.

Si se reúnen estas condiciones, un particular puede hacer valer las disposiciones de la directiva ante cualquier autoridad pública. Incluso en el caso de que la disposición no confiera ningún derecho al particular y que, en consecuencia, solo se cumplan las dos primeras condiciones, las autoridades de los Estados miembros tienen la obligación de tener en cuenta la directiva no transpuesta. La jurisprudencia al respecto se justifica fundamentalmente en los principios de eficacia, sanción de conductas contrarias al Tratado y tutela judicial. En cambio, un particular no puede invocar el efecto directo de una directiva no transpuesta directamente frente a otro particular (el llamado «efecto horizontal»; asunto Faccini Dori, C-91/92, Rec. 1994, p. I-3325, apartado 25).

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto Francovich, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90), un particular tiene derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido a un Estado miembro que no respete el Derecho de la Unión. Cuando se trate de una directiva no transpuesta o transpuesta de forma insuficiente, dicho recurso es posible a condición de que: a) la directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; b) el contenido de los derechos pueda determinarse sobre la base de las disposiciones de la directiva; y c) exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación de transposición y el daño sufrido por las personas afectadas. El Estado miembro incurre en responsabilidad sin que sea necesario demostrar la existencia de una falta que le sea imputable.

**c. Decisión, recomendación y dictamen**

La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas), solo será obligatoria para estos. La decisión regula situaciones concretas relativas a destinatarios específicos. Un particular solo puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro en caso de que este último haya adoptado un acto de transposición. Las decisiones pueden ser directamente aplicables en las mismas condiciones que las directivas.

La recomendación y el dictamen no crean derechos ni obligaciones en los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

**4. Disposiciones relativas a las competencias, los procedimientos y la aplicación y ejecución de los actos jurídicos**

**a. Competencia legislativa, derecho de iniciativa y procedimientos legislativos: 1.3.2, 1.3.6, 1.3.8 y 1.2.3**

El Parlamento, el Consejo y la Comisión participan en la adopción de la legislación de la Unión en diferente grado dependiendo del fundamento jurídico aplicable. El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas a él mismo o al Consejo.

**b. Aplicación de la legislación de la Unión**

De conformidad con el Derecho primario de la Unión, esta solo dispone de competencias de ejecución limitadas, ya que la aplicación del Derecho de la Unión compete generalmente a los Estados miembros. Por su parte, el artículo 291, apartado 1, del TFUE, añade que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, la Comisión ejercerá competencias de ejecución (artículo 291, apartado 2, del TFUE).

**c. Elección del tipo de acto jurídico**

En muchos casos, los Tratados determinan el tipo de acto jurídico que ha de adoptarse. Sin embargo, son muchas las disposiciones que no prescriben un tipo de acto concreto. Cuando así sea, con arreglo al artículo 296, párrafo primero, del TFUE, las instituciones habrán de decidir en cada caso el tipo de acto que debe adoptarse «conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad».

**C. Principios generales del Derecho de la Unión y derechos fundamentales**

Los Tratados apenas hacen referencia a los principios generales del Derecho de la Unión. Estos principios

han sido desarrollados fundamentalmente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (seguridad jurídica, equilibrio institucional, confianza legítima, etc.). Por otra parte, el reconocimiento de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión también tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal. Los principios están ahora consagrados en el artículo 6, apartado 3, del TUE, que hace referencia a los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2).

**D. Acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea**

La Unión puede celebrar, en el marco de sus competencias, acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales (artículo 261, apartado 1, del TFUE), que vinculan a la propia Unión y a los Estados miembros. Estos acuerdos son vinculantes para la Unión y los Estados miembros y forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión.

**Papel del Parlamento Europeo**

En virtud del artículo 14, apartado 1, del TUE, «el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa [a través del procedimiento legislativo ordinario] y la función presupuestaria [a través del procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 314 del TFUE]». Por otra parte, el Parlamento actúa en favor de la simplificación del procedimiento legislativo, la mejora de la calidad de la redacción de los textos normativos y la imposición de sanciones más eficaces a los Estados miembros que no respetan el Derecho de la Unión. La Comisión presenta en su programa legislativo y de trabajo anual sus principales prioridades políticas y determina acciones concretas, legislativas o no legislativas, para llevar a la práctica dichas prioridades. El Parlamento participa activamente en la creación de nueva legislación, ya que examina el programa de trabajo anual de la Comisión e indica qué actos legislativos considera apropiados.

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede ahora celebrar acuerdos internacionales (artículo 218 del TFUE). Todos los acuerdos concluidos en el ámbito de la política comercial común y en todos los ámbitos cuyas políticas sean objeto del procedimiento legislativo ordinario requieren la aprobación del Parlamento Europeo.

→ Udo Bux

## 1.2.2. El principio de subsidiariedad

*En el marco de las competencias no exclusivas de la Unión, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, define las condiciones en las que la Unión tiene prioridad de acción con respecto a los Estados miembros.*

### Base jurídica

Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

### Objetivos

El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad persigue proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

### Resultados

#### A. Origen y evolución histórica

El principio de subsidiariedad fue formalmente consagrado por el Tratado de Maastricht, que lo inscribió en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). No obstante, el Acta Única Europea (1987) ya había introducido el criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se mencionaba de manera explícita. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995 (T-29/92), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam anexó a este último un «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Los criterios de aplicación no consagrados en los Tratados, pero acordados en el marco del enfoque global de la aplicación del principio de subsidiariedad (Consejo Europeo de Edimburgo de 1992), pasaron así a ser jurídicamente vinculantes y controlables.

El Tratado de Lisboa inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, aunque retomó la formulación del artículo derogado. Añadió asimismo una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el protocolo de 1997 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por un nuevo protocolo con el mismo título (Protocolo n.º 2), cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad (1.3.5).

#### B. Definición

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad sirve de criterio regulador del ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros estén en condiciones de regular una materia de forma eficaz a escala nacional, regional o local y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción pretendida y cuando la acción a escala de la Unión pueda aportar un valor añadido.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad: a) no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva); b) los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (necesidad); c) la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse mejor a escala de la Unión (valor añadido).

#### C. Ámbito de aplicación

##### 1. Delimitación de las competencias de la Unión

El principio de subsidiariedad se aplica a los ámbitos de competencias no exclusivas compartidas entre la

Unión y los Estados miembros. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. En efecto, el título I de la primera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

## 2. Destinatarios del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. Al haber introducido una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, el Tratado de Lisboa refuerza también el papel del Comité de las Regiones y abre la posibilidad, que se deja al criterio de los Parlamentos nacionales, de la participación de los parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de «alerta temprana» *ex ante*.

### D. Control por parte de los Parlamentos nacionales

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra b), del TUE, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo n.º 2. En virtud de este procedimiento («alerta temprana» *ex ante*), todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un 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. Cuando se reciban dictámenes motivados que correspondan a, por lo menos, un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (un voto por cámara en los Parlamentos bicamerales y dos votos en los Parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto («tarjeta amarilla»). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral mencionado se reduce a un cuarto. Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida

mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento Europeo y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo («tarjeta naranja»).

A día de hoy, el procedimiento de «tarjeta amarilla» se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de «tarjeta naranja» nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada «Monti II»). Doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, 14 cámaras de Parlamentos nacionales de 11 Estados miembros presentaron otra «tarjeta amarilla» a raíz de la propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, 14 cámaras de 11 Estados miembros emitieron una tercera «tarjeta amarilla» contra la propuesta de revisión de la directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión proporcionó numerosas razones por las que mantenía su propuesta, considerando que no infringía el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

### E. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal como indica el Protocolo. No obstante, en la aplicación de este principio, las instituciones de la Unión tienen un amplio margen discrecional. En sus sentencias en los asuntos C-84/94 y C-233/94, el Tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos y se ha tenido en cuenta en el examen del acto. En una sentencia más reciente (asunto Philip Morris, C-547/14, apartado 218), el Tribunal reafirma que este «debe verificar si

el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procedimentales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el Tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Los Estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el Tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta.

## **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo fue el precursor del concepto de subsidiariedad al proponer, el 14 de febrero de 1984, con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, la inclusión de una disposición que preveía que, cuando el Tratado otorgara a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros, la acción de los Estados miembros podría ejercerse allí donde la Unión no hubiera legislado. Además, en la propuesta se destacaba que la Unión solo debería intervenir para desempeñar las misiones que pudieran realizarse en común de manera más eficaz que si los Estados actuaran por separado.

El Parlamento Europeo reiteró estas propuestas en numerosas resoluciones (entre otras, las de 23 de noviembre de 1989, de 14 de diciembre de 1989, de 12 de julio de 1990, de 21 de noviembre de 1990 y de 18 de mayo de 1995), en las que recordó su adhesión al principio de subsidiariedad.

### **A. Acuerdos interinstitucionales**

El Parlamento Europeo adoptó una serie de medidas para desempeñar su papel en virtud de los Tratados en lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 42 de su Reglamento interno, «durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención a si dicha propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con responsabilidad horizontal para supervisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, elabora periódicamente un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Consejo, el Parlamento y la Comisión firmaron, el 25 de octubre de 1993, un acuerdo interinstitucional que expresaba inequívocamente la voluntad de las tres instituciones de proseguir el camino emprendido. Con ello se comprometían a respetar el principio de subsidiariedad. Este acuerdo define, mediante procedimientos que regulan la aplicación del principio de subsidiariedad, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas por los Tratados a las instituciones de la Unión, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en dichos Tratados. La Comisión se comprometió a tener en cuenta el principio de subsidiariedad y a justificar y motivar su respeto; lo mismo se aplica al Parlamento y al Consejo en el marco de las competencias que les son conferidas.

Según el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» de abril de 2016 (que sustituye al acuerdo de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del Acuerdo marco de 20 de noviembre de 2010, el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los Parlamentos nacionales para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

### **B. Resoluciones del Parlamento Europeo**

El Parlamento ya consideraba, en su Resolución de 13 de mayo de 1997, que el principio de subsidiariedad constituía una norma jurídica vinculante, pero recordaba que su aplicación no debía obstaculizar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, ni tampoco utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario. En su Resolución de 8 de abril de 2003, el Parlamento añadía que la solución de controversias debería efectuarse preferentemente en el ámbito político, teniendo en cuenta al mismo tiempo las propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa en el sentido de que los Parlamentos nacionales deberían disponer de un sistema de alerta rápida para cuestiones relacionadas con la subsidiariedad. Esta cuestión se retomó efectivamente en el Tratado de Lisboa (véase más arriba y véase la ficha 1.3.5).

En su Resolución de 13 de septiembre de 2012, el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos Parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

En su última Resolución de 18 de abril de 2018, el Parlamento observa el fuerte incremento del núme-

ro de dictámenes motivados presentados por los parlamentos nacionales, lo que pone de manifiesto su creciente participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión. También acoge favorablemente el interés de los parlamentos nacionales por adoptar un papel más proactivo utilizando un procedimiento de «tarjeta verde». En este sentido, reco-

mienda utilizar plenamente los instrumentos existentes que permiten a los parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo sin crear nuevas estructuras institucionales y administrativas.

---

→ [Roberta Panizza](#)

## 1.2.3. Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones

*Los Estados miembros de la Unión Europea han aceptado, en virtud de su pertenencia a la Unión, transferir a las instituciones europeas algunas de sus competencias en determinados ámbitos. En consecuencia, las instituciones de la Unión toman decisiones vinculantes a escala supranacional en el marco de sus procedimientos legislativos y ejecutivos, procedimientos presupuestarios, procedimientos de nombramiento y procedimientos cuasiconstitucionales.*

### Historia (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 y 1.1.5)

El Tratado de Roma atribuía a la Comisión poderes de iniciativa y negociación (principalmente en el ámbito legislativo y en las relaciones económicas exteriores); al Consejo, poderes de decisión (o, en materia de nombramientos, a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros); y al Parlamento, un poder consultivo. El papel de este último se ha ido fortaleciendo progresivamente en el campo presupuestario a raíz de las reformas de 1970 y 1975 y, en el ámbito legislativo, con el Acta Única Europea y los Tratados posteriores, empezando por el Tratado de Maastricht, que introdujo el procedimiento de codecisión con el Consejo y reforzó el papel del Parlamento en relación con los nombramientos. El Acta Única Europea también atribuyó al Parlamento el poder de autorizar la ratificación de los tratados de adhesión y de asociación; Maastricht hizo extensivas esas competencias a otros tipos de tratados internacionales. El Tratado de Ámsterdam representó un progreso considerable en la vía de democratización de la Comunidad, al simplificar el procedimiento de codecisión, ampliarlo a nuevos ámbitos y reforzar el papel del Parlamento en el proceso de nombramiento de la Comisión. En la misma línea, el Tratado de Niza aumentó de manera considerable los poderes del Parlamento. Por una parte, el procedimiento de codecisión (en el que el Parlamento cuenta con los mismos poderes que el Consejo) pasó a aplicarse a casi todas las nuevas áreas en las que el Consejo tenía la potestad de decidir por mayoría cualificada. Por otra, el Parlamento asumió los mismos poderes que los Estados miembros a la hora de recurrir al Tribunal de Justicia. El Tratado de Lisboa supone otro salto cualitativo hacia la total paridad con el Consejo en lo relativo a la legislación y la financiación de la Unión.

### Procedimientos legislativos<sup>[1]</sup>

#### A. Procedimiento legislativo ordinario (artículos 289 y 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE)

##### 1. Ámbito de aplicación

El Tratado de Lisboa añadió cuarenta bases jurídicas más, especialmente en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad y en el de la agricultura, en virtud de las cuales el Parlamento decide ahora sobre los actos legislativos en pie de igualdad con el Consejo. De este modo, el procedimiento legislativo ordinario, anteriormente denominado «de codecisión», se aplica a 85 bases jurídicas. Este procedimiento incluye la votación por mayoría cualificada en el Consejo (artículo 294 del TFUE). Sin embargo, no es aplicable a varios ámbitos importantes, como la política fiscal en lo que respecta a la imposición directa o los aspectos transnacionales del Derecho de familia, que requieren la unanimidad del Consejo.

##### 2. Procedimiento

El procedimiento legislativo ordinario comporta las mismas etapas que el anterior procedimiento de codecisión. Sin embargo, la redacción del TFUE ha cambiado de forma considerable, sobre todo para subrayar la paridad entre el Consejo y el Parlamento en este procedimiento.

###### a. Propuesta de la Comisión

###### b. Primera lectura del Parlamento

El Parlamento aprueba una posición por mayoría simple.

###### c. Primera lectura del Consejo

El Consejo adopta su posición por mayoría cualificada.

En los ámbitos de la seguridad social y la cooperación policial y judicial en materia penal, la propuesta puede remitirse al Consejo Europeo a petición de un Estado miembro (artículos 48 y 82 del TFUE), lo que deja en suspenso el procedimiento legislativo

<sup>[1]</sup> El Tratado de Lisboa abolí el procedimiento de cooperación, que el Acta Única Europea había introducido en 1986.

ordinario hasta que el Consejo Europeo reasigne el asunto al Consejo (en un plazo máximo de cuatro meses). En el caso del artículo 82, al menos nueve Estados miembros pueden decidir continuar con sus deliberaciones en virtud del procedimiento de cooperación reforzada (artículo 20 del Tratado de la Unión Europea, TUE y artículos 326 a 334 del TFUE).

Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento, se adopta el acto con la redacción que corresponda a la posición del Parlamento.

#### **d. Segunda lectura del Parlamento**

A partir de la comunicación de la posición del Consejo, el Parlamento dispone de un plazo de tres meses para pronunciarse. Tiene las siguientes posibilidades:

- aprobar la propuesta modificada por el Consejo o no pronunciarse; en ambos casos, el acto modificado por el Consejo queda adoptado;
- rechazar la posición del Consejo por mayoría absoluta de sus miembros; en tal caso el acto no es adoptado y concluye el procedimiento;
- aprobar, por mayoría absoluta de sus miembros, enmiendas a la posición del Consejo, que se someten posteriormente al dictamen de la Comisión y del Consejo.

#### **e. Segunda lectura del Consejo**

- Si el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada sobre las enmiendas del Parlamento, y unánimemente sobre aquellas que hayan recibido el dictamen negativo de la Comisión, aprueba todas las enmiendas del Parlamento, a más tardar tres meses después de su recepción, el acto queda adoptado;
- en su defecto, se convoca el Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.

#### **f. Conciliación**

- El Comité de Conciliación, compuesto paritariamente por miembros del Consejo y representantes del Parlamento Europeo, y con la asistencia de la Comisión, examina las posiciones del Parlamento y del Consejo y dispone de seis semanas para elaborar un texto conjunto que reciba el apoyo de la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y de la mayoría de los del Parlamento.
- El procedimiento concluye con la no adopción del acto a menos que el Comité apruebe un texto conjunto en el plazo previsto.
- Si el Comité aprueba un texto conjunto, este es sometido al Consejo y al Parlamento para su aprobación.

#### **g. Fin del procedimiento (tercera lectura)**

- El Consejo y el Parlamento disponen de seis semanas para la aprobación del texto conjunto. El

Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento, por mayoría de los votos emitidos.

- El acto es adoptado si el Consejo y el Parlamento aprueban el texto conjunto.
- Cuando, expirado dicho plazo, no se haya producido la aprobación por una de las dos instituciones, el procedimiento concluye con la no adopción del acto.

En los últimos años, el número de actos adoptados en primera lectura tras la celebración de negociaciones informales entre el Consejo y el Parlamento ha aumentado de forma significativa.

Existen cláusulas pasarela mediante las cuales el Consejo Europeo puede ampliar la aplicación del procedimiento ordinario a ámbitos que están en principio exentos (como la política social: artículo 153, apartado 2, del TFUE).

## **B. Procedimiento de consulta**

Antes de decidir, el Consejo debe tomar nota del dictamen del Parlamento y, si es necesario, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité Europeo de las Regiones. Esta consulta es obligatoria, dado que, en caso de que no se realice, el acto es considerado ilegal y anulable por el Tribunal de Justicia (sentencias en los asuntos 138 y 139/79). Si el Consejo desea modificar sustancialmente el acto propuesto, debe consultar de nuevo al Parlamento (sentencia en el asunto 65/90).

## **C. Procedimiento de aprobación**

### **1. Ámbito de aplicación**

Como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el procedimiento de aprobación se aplica, en particular, a la cláusula presupuestaria horizontal de flexibilidad, como contempla el artículo 352 del TFUE (antes artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Otros ejemplos son las acciones para luchar contra la discriminación (artículo 19, apartado 1, del TFUE) y la pertenencia a la Unión (artículos 49 y 50 del TUE). Además, se requiere la aprobación del Parlamento para los acuerdos de asociación (artículo 217 del TFUE), la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 6, apartado 2, del TUE) y los acuerdos que establecen un marco institucional específico con implicaciones presupuestarias importantes o correspondientes a ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, del TFUE).

### **2. Procedimiento**

El Parlamento examina un proyecto de acto presentado por el Consejo y decide sobre su aprobación (sin posibilidad de modificarlo) por mayoría absoluta de los votos emitidos. El Tratado no confiere al Parlamento ningún cometido formal en las etapas an-



teriores del procedimiento (examen de la propuesta de la Comisión). Sin embargo, gracias a una serie de disposiciones interinstitucionales, su participación informal se ha hecho habitual (véase el Reglamento interno del Parlamento).

## Procedimiento presupuestario (1.2.5)

### Procedimientos de nombramiento

- A. **El Parlamento elige al presidente de la Comisión (artículo 14, apartado 1, del TUE) (1.3.8).**
- B. **El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE).**
- C. **El Consejo, por mayoría cualificada, adopta:**
  - la lista de las demás personas que proponga para su designación como miembros de la Comisión, de común acuerdo con el presidente electo (artículo 17, apartado 7, del TUE);
- D. **El Consejo adopta la lista de:**
  - miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 286 del TFUE), previa consulta al Parlamento Europeo y de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros;
  - miembros y suplentes del Comité Europeo de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo, elaborada de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (artículos 301, 302 y 305 del TFUE).
- E. **El Parlamento elige al defensor del pueblo europeo (artículo 228 del TFUE).**

### Celebración de acuerdos internacionales

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede ahora celebrar acuerdos internacionales (artículo 218 del TFUE). El Tratado de Lisboa requiere la aprobación del Parlamento Europeo para todo acuerdo que se firme en el ámbito de la política comercial común, así como en todos los ámbitos cuyas políticas estén sometidas al procedimiento legislativo ordinario en la Unión. Excepto en el caso de los acuerdos de asociación y de adhesión, el Consejo decide por mayoría cualificada en relación con los acuerdos que puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión y los acuerdos relativos a ámbitos respecto de los que se requiera la unanimidad para la adopción de actos internos.

- Procedimiento: la Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presenta recomendaciones al Consejo, y este define el mandato para las negociaciones y designa al negociador de la Unión (la Comisión o el Alto Representante) para celebrar las negociaciones. Se debe informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento (artículo 218, apartado 10).
- Decisión: el Consejo, por mayoría cualificada, salvo en los ámbitos mencionados anteriormente.
- Papel del Parlamento: aprobación para la mayor parte de los acuerdos (véase más arriba); consulta para acuerdos que se enmarquen exclusivamente en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

### Procedimientos cuasi-constitucionales

- A. **Sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE)**
  - Propuesta: Comisión.
  - Papel del Parlamento: consulta.
  - Decisión: Consejo, por unanimidad, sujeta a su adopción por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.
- B. **Disposiciones para la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 223 del TFUE)**
  - Propuesta: Parlamento.
  - Decisión: Consejo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, y recomendación de la propuesta a los Estados miembros para su adopción de conformidad con sus normas constitucionales.
- C. **Adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (artículo 223, apartado 2, del TFUE) y del Estatuto del Defensor del Pueblo (artículo 228, apartado 4, del TFUE)**
  - Propuesta: Parlamento.
  - Papel de la Comisión: dictamen.
  - Papel del Consejo: aprobación (por mayoría cualificada, excepto en lo relativo a las normas o condiciones que regulen las disposiciones en materia fiscal aplicables a los diputados o antiguos diputados, en cuyo caso se aplica la unanimidad).
  - Decisión: Parlamento.

#### D. Modificación del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 281 del TFUE)

- Propuesta: Tribunal de Justicia (previa consulta a la Comisión) o Comisión (previa consulta al Tribunal de Justicia).
- Decisión: Consejo y Parlamento (procedimiento legislativo ordinario).

#### Papel del Parlamento Europeo

En la Conferencia Intergubernamental del año 2000, el Parlamento presentó varias propuestas para ampliar los ámbitos de aplicación del procedimiento legislativo ordinario (antiguamente «procedimiento de codecisión»). El Parlamento también manifestó en repetidas ocasiones que, en su opinión, en caso de que se pasara de la unanimidad a la mayoría cualificada, se debería aplicar inmediatamente el procedimiento de codecisión. El Tratado de Niza respaldó esta postura, pero sin equiparar por completo la mayoría cualificada y la codecisión. En consecuencia, la simplificación de los procedimientos fue una de las principales cuestiones abordadas durante la Convención sobre el Futuro de Europa. Se propuso abolir los procedimientos de cooperación y de consulta, simplificar el procedimiento de codecisión y ampliarlo a todo el ámbito legislativo, así como limitar el procedimiento de aprobación a la ratificación

de los acuerdos internacionales. El Tratado de Lisboa implantó muchas de estas mejoras (1.1.5).

En lo relativo a los nombramientos, el Tratado de Lisboa no consiguió poner fin a la gran diversidad de procedimientos existente, aunque se logró cierta racionalización. La unanimidad sigue aplicándose en algunos casos, lo que tiende a ocasionar disputas políticas y reduce la influencia del Parlamento. Se avanzó, en particular tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, con el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para el nombramiento del presidente de la Comisión. El Tratado de Lisboa prevé, además, la elección del presidente de la Comisión por parte del Parlamento. El nombramiento del presidente electo, tras haberse realizado las consultas pertinentes al Parlamento, debe tener debidamente en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Con ello se hace hincapié en la legitimidad y la responsabilidad política de la Comisión Europea. Estas disposiciones se aplicaron por primera vez tras las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. El Consejo Europeo acordó designar a Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea porque el Partido Popular Europeo (PPE) había conseguido el mayor número de escaños en el Parlamento Europeo tras las elecciones.

---

→ [Martina Schonard](#)

## 1.2.4. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones

*En materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y en otros ámbitos como la cooperación reforzada, determinados nombramientos o la revisión de tratados, el procedimiento de adopción de decisiones es diferente del utilizado para el procedimiento legislativo ordinario. La característica predominante en estos ámbitos es un refuerzo de la cooperación intergubernamental. El desafío de la crisis de la deuda pública provocó un aumento del uso de este tipo de mecanismos de adopción de decisiones, en especial en el marco de la gobernanza económica europea.*

### Base jurídica

Artículos 20, 21 a 46, 48 y 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 2, apartado 4, artículo 31, artículo 64, apartado 3, artículos 81 y 89, artículo 103, apartado 1, artículos 113, 115, 118, 127 y 153, artículo 191, apartado 3, artículo 192, artículo 194, apartado 2, y artículos 215, 218, 220, 221, 312, 329 y 333 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Descripción

#### A. Procedimiento de modificación de los Tratados (artículo 48 del TUE)

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el Parlamento o la Comisión;
- Papel de la Comisión: consulta y participación en la conferencia intergubernamental;
- Papel del Parlamento: consulta antes de la convocatoria de la conferencia intergubernamental (el Parlamento participa en ellas en virtud de fórmulas *ad hoc*, pero con una influencia cada vez mayor: durante un tiempo estuvo representado por su presidente o por dos de sus diputados y, en la más reciente, contó con tres representantes);
- Papel del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo: consulta en el caso de cambios institucionales en el ámbito monetario;
- Decisión: por común acuerdo de los Gobiernos sobre las modificaciones de los Tratados, que se someten después a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales; antes se requiere una decisión del Consejo Europeo, por mayoría simple, sobre la posibilidad de convocar una Convención, previa aprobación del Parlamento.

#### B. Procedimiento de activación de cláusulas pasarela

- Consejo Europeo: activa y decide, por unanimidad, sobre la aplicación de la cláusula pasarela

general (artículo 48 del TUE) y la pasarela específica para el marco financiero plurianual (artículo 312 del TFUE). En el caso de la cláusula general, todos los Parlamentos nacionales tienen derecho de veto;

- Consejo: puede decidir la activación de otras cláusulas pasarela por unanimidad o por mayoría cualificada, en función de la disposición del Tratado que sea pertinente (artículo 31 del TUE; artículos 81, 153, 192 y 333 del TFUE).

#### C. Procedimiento de adhesión (artículo 49 del TUE)

- Solicitud: podrá presentarla cualquier Estado europeo que respete los principios de la Unión (artículo 2 del TUE); se notificará a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo; el Consejo Europeo acuerda los criterios de admisibilidad;
- Papel de la Comisión: consulta; participa activamente en la preparación y el desarrollo de las negociaciones;
- Papel del Parlamento: aprobación por mayoría absoluta de los diputados que lo componen;
- Decisión: el Consejo, por unanimidad; el acuerdo entre los Estados miembros de la Unión y el Estado solicitante, en el que se establecen las condiciones de admisión y las adaptaciones necesarias, se somete a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales.

#### D. Procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE)

- Solicitud: el Estado miembro en cuestión notifica su intención al Consejo Europeo, de conformidad con sus propias normas constitucionales;
- Conclusión: adopta la forma de un tratado de retirada celebrado por el Consejo previa aprobación del Parlamento Europeo y mediante una mayoría cualificada especial (artículo 238, apartado 3, letra b), del TFUE); esta se define como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a los Estados miembros partici-

pantes (es decir, excluido el país afectado) que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

## E. Procedimiento de sanción por violación grave y persistente de los principios de la Unión por un Estado miembro (artículo 7 del TUE)

### 1. Procedimiento principal

- Propuesta de decisión por la que se determina la existencia de una violación grave y persistente: un tercio de los Estados miembros o la Comisión;
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a la mayoría de los diputados (artículo 83, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo);
- Decisión en la que se constata la existencia de una violación: adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, sin participación del Estado miembro afectado, previa invitación al Estado de que se trate a presentar sus observaciones al respecto;
- Decisión por la que se suspenden determinados derechos del Estado miembro de que se trate: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada (sin la participación del Estado miembro afectado).

### 2. Sistema de precaución introducido por el Tratado de Niza para complementar este procedimiento

- Propuesta motivada de decisión por la que se determina la existencia de un riesgo inequívoco de violación grave de los principios de la Unión por un Estado miembro: a iniciativa de la Comisión, del Parlamento o de un tercio de los Estados miembros;
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los diputados que lo componen;
- Decisión: adoptada por el Consejo por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previa audiencia del Estado miembro de que se trate. El Consejo puede formular recomendaciones al Estado miembro antes de tomar dicha decisión.

## F. Procedimiento de cooperación reforzada

### 1. Normas generales (artículo 20 del TUE y artículo 329, apartado 1, del TFUE)

- Propuesta: prerrogativa exclusiva de la Comisión; los Estados miembros que se proponen establecer una cooperación reforzada pueden dirigir una solicitud a la Comisión a tal efecto;
- Papel del Parlamento: aprobación;

- Decisión: el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada.

## 2. Cooperación en el ámbito de la PESC (artículo 329, apartado 2, del TFUE)

- Solicitud al Consejo por los Estados miembros interesados;
- Propuesta transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que emite un dictamen;
- Transmisión al Parlamento a título informativo;
- El Consejo se pronuncia por unanimidad.

Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa (5.1.2).

## G. Procedimiento de adopción de decisiones sobre cuestiones de política exterior

El Tratado de Lisboa suprimió la estructura en tres pilares de los Tratados anteriores, pero mantuvo la política exterior separada del resto de las políticas de la Unión. Los objetivos y las disposiciones de la PESC forman parte del Tratado de la Unión Europea, y ahora están mejor redactados y son más coherentes que en los Tratados anteriores.

Un cambio institucional importante es la creación del cargo del alto representante, que se apoya en un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y puede proponer iniciativas en cuanto a la PESC, la cual se ha integrado en el marco de la Unión, aunque sigue reglas y procedimientos específicos (artículo 24, apartado 2, del TUE).

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el Alto Representante o la Comisión (artículo 22 del TUE);
- Papel del Parlamento: es informado periódicamente por la Presidencia y consultado sobre los principales aspectos y las decisiones fundamentales. El Acuerdo interinstitucional relativo a la financiación de la PESC precisa que esta consulta se realizará anualmente sobre la base de un documento elaborado por el Consejo;
- Decisión: el Consejo Europeo o el Consejo, por unanimidad. El Consejo Europeo define las prioridades y los intereses estratégicos de la Unión; el Consejo toma decisiones o actúa. El Alto Representante y los Estados miembros ejecutan estas decisiones haciendo uso de los recursos nacionales o de la Unión. El presidente del Consejo Europeo puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo si los acontecimientos internacionales así lo exigen.

## H. Otras medidas legislativas (2.6.8)

La adopción de decisiones en el ámbito intergubernamental sigue asimismo presente en una serie de ámbitos concretos de la política de la Unión de ca-

rácter delicado desde el punto de vista político, en particular los siguientes:

- Justicia y asuntos de interior: medidas en relación con la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial (artículo 89 del TFUE);
- Mercado interior: restricciones a los movimientos de capitales (artículo 64, apartado 3, del TFUE), política de competencia (artículo 103, apartado 1, del TFUE), medidas de armonización fiscal (artículo 113 del TFUE), aproximación de las legislaciones que incidan en el establecimiento del mercado interior (artículo 115 del TFUE) y derechos de propiedad intelectual (artículo 118 del TFUE);
- Política monetaria: encomienda de tareas específicas de supervisión prudencial al BCE (artículo 127 del TFUE);
- Otras políticas, como las sociales y el empleo (artículo 153 del TFUE), la energía (artículo 194, apartado 2, del TFUE) o el medio ambiente (artículo 191, apartado 3, del TFUE).

#### I. Gestión de la crisis financiera (2.6.8)

La aparición en 2010 de graves dificultades financieras en algunos Estados miembros ha hecho necesario que se acuda a su rescate de diferentes formas. Algunos componentes del paquete de ayuda los administra la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera. Las mayores aportaciones, en especial las contribuciones a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF), las pagan directamente los Estados miembros. La FEFF es una «entidad instrumental» creada por un acuerdo intergubernamental de los Estados miembros de la zona del euro. Las decisiones necesarias para la adopción de tales medidas intergubernamentales tuvieron por tanto que tomarse a nivel de Consejo Europeo o de jefes de Estado o de Gobierno del Eurogrupo, incluida la ratificación en los Estados miembros conforme a las normas constitucionales nacionales. Dos importantes razones para ello son el principio de no corresponsabilidad financiera (artículo 125 del TFUE) y la resistencia de algunos tribunales constitucionales nacionales a una mayor transferencia de competencias financieras y presupuestarias a la Unión.

El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 aprobó una modificación del artículo 136 del TFUE (coordinación de la política económica) por el procedimiento de la revisión simplificada de los Tratados, sin convocar una Convención (Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE). La Decisión entró en vigor en abril de 2013 y permitió la entrada en funcionamiento de mecanismos permanentes de prevención de crisis, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este último tiene su origen en un tratado intergubernamental concluido entre los miembros de la zona del euro que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012. Entre los procedimien-

tos de votación de sus órganos ejecutivos se cuenta un «procedimiento de urgencia», que requiere una mayoría cualificada del 85 % de los votos en caso de que la Comisión y el Banco Central Europeo concluyan que se necesita de forma urgente una decisión en materia de asistencia financiera. Por último, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, alcanzado entre los Gobiernos de varios Estados miembros, entró en vigor el 1 de enero de 2013, una vez que doce partes contratantes cuya moneda es el euro depositaron sus instrumentos de ratificación.

#### J. Nombramientos

- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada, nombra al presidente, al vicepresidente y a otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo (artículo 283, apartado 2, del TFUE);
- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión, nombra al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE); en su calidad de vicepresidente de la Comisión, el alto representante está no obstante sujeto a la aprobación del Parlamento a la Comisión en su conjunto;
- Los Gobiernos de los Estados miembros nombran de común acuerdo a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal General (anteriormente, Tribunal de Primera Instancia) (artículo 19, apartado 2, del TUE);
- El Consejo nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo mediante mayoría cualificada sobre la base de las recomendaciones de cada Estado miembro y previa consulta al Parlamento (artículo 286, apartado 2, del TFUE).

#### Papel del Parlamento Europeo

En la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996, el Parlamento Europeo ya pidió la «comunitarización» de los pilares segundo y tercero de modo que a estos también se les aplicasen los procedimientos de adopción de decisiones vigentes en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Tras la tenaz labor llevada a cabo por el Parlamento para integrar los antiguos pilares segundo y tercero en la estructura de la Unión durante la Convención sobre el futuro de Europa (1.1.4), el Tratado de Lisboa amplió el procedimiento supranacional de adopción de decisiones al antiguo tercer pilar (Justicia y Asuntos de Interior) e introdujo un marco institucional coherente para la política exterior y de seguridad,

con importantes innovaciones como el presidente a largo plazo del Consejo Europeo y el cargo del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

A la vista del creciente carácter intergubernamental que ha ido adquiriendo la gobernanza económica y

presupuestaria, el Parlamento contribuyó a garantizar la participación apropiada de las instituciones de la Unión en las negociaciones sobre el tratado internacional mencionado en la sección I.

---

→ [Eeva Pavy](#)

## 1.2.5. El procedimiento presupuestario

*Desde los Tratados de 1970 y 1975, ha ido reforzándose de forma progresiva el papel del Parlamento Europeo en el procedimiento presupuestario. El Tratado de Lisboa ha situado al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en relación con el conjunto del presupuesto de la Unión.*

### Base jurídica

- Artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 106 bis del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).
- Artículos 36 a 52 del Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo<sup>[1]</sup>];
- Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, aprobado por el Parlamento el 19 de noviembre de 2013 y por el Consejo el 2 de diciembre de 2013<sup>[2]</sup>, tras el acuerdo político alcanzado entre los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 27 de junio de 2013.

### Objetivos

El ejercicio de competencias presupuestarias consiste tanto en determinar el importe general y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como los ingresos necesarios para hacerles frente, como en controlar la ejecución del presupuesto. El procedimiento presupuestario propiamente dicho engloba la preparación y aprobación del presupuesto (véanse las fichas 1.4.1 sobre los ingresos de la Unión, 1.4.2 sobre el gasto, 1.4.3 sobre el MFP, 1.4.4 sobre la ejecución del presupuesto y 1.4.5 sobre el control presupuestario).

### Descripción

#### A. Antecedentes

El Parlamento Europeo y el Consejo forman conjuntamente la autoridad presupuestaria. Hasta 1970, únicamente el Consejo gozaba de competencias presupuestarias; el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 aumentaron las competencias presupuestarias del Parlamento:

- el Tratado de 1970, si bien mantenía el derecho del Consejo a tener la última palabra sobre los «gastos obligatorios» relativos a las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados con arreglo al Tratado, concedió al Parlamento la última palabra sobre los «gastos no obligatorios», que inicialmente ascendían al 8 % del presupuesto;
- el Tratado de 1975 otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento efectuaban dos lecturas cada uno a lo largo del procedimiento presupuestario, a cuyo término el Parlamento podía tanto aprobar el presupuesto como rechazarlo en su totalidad.

Los Tratados posteriores que se fueron sucediendo no aportaron modificaciones de calibre, hasta la llegada del Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa introdujo un procedimiento presupuestario más sencillo y transparente (codecisión presupuestaria). El principal cambio radica en la eliminación de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios, de forma que todos los gastos se tratan de igual manera a través del mismo procedimiento. Por otra parte, el procedimiento también se ha simplificado en la medida en que cada institución realiza una única lectura sobre la base del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión.

#### B. Etapas del procedimiento presupuestario

En el artículo 314 del TFUE se establecen las fases y los plazos que deben respetarse durante el procedimiento presupuestario. No obstante, las instituciones acuerdan un calendario pragmático cada año, con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento presupuestario y basándose en la práctica actual.

##### 1. Primera etapa: elaboración del proyecto de presupuesto por la Comisión

El Parlamento y el Consejo establecen orientaciones sobre las prioridades presupuestarias. La Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento a más tardar el 1 de septiembre, de conformidad con el artículo 314, apartado 2, del TFUE (pero a finales de abril o principios de mayo según el calendario «pragmático»). El proyecto de presupuesto podrá ser modificado en una etapa posterior por la Comisión para tener en cuenta nuevos elementos, pero nunca después de la

<sup>[1]</sup> DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

<sup>[2]</sup> DOC 373 de 20.12.2013, p. 1.

convocatoria del Comité de Conciliación (véase más adelante).

**2. Segunda etapa: adopción de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto**

El Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmite al Parlamento a más tardar el 1 de octubre, de conformidad con el artículo 314, apartado 3, del TFUE (pero a finales de julio según el calendario «pragmático»). El Consejo informará cumplidamente al Parlamento de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición.

**3. Tercera etapa: lectura del Parlamento**

El Parlamento dispone de un plazo de 42 días para reaccionar. En dicho plazo, uede aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, en cuyo caso el presupuesto se considerará adoptado, pero el Parlamento también puede aprobar enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, en cuyo caso el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará entonces sin demora al Comité de Conciliación.

**4. Cuarta etapa: reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto**

Desde la fecha en que se convoca al Comité de Conciliación (compuesto por representantes de los miembros del Consejo y por un número igual de representantes del Parlamento), este cuenta con 21 días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Para ello, ha de adoptar una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y toma todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y del Consejo.

Si, en el plazo de 21 días mencionado anteriormente, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En cambio, si el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto en dicho plazo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de 14 días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. El siguiente cuadro resume las diferentes posibilidades que pueden darse al término del plazo de 14 días.

**Procedimiento de aprobación del texto conjunto acordado por el Comité de Conciliación**

Posiciones sobre el texto conjunto	Parlamento	Consejo	Resultado
+ = aprobación	+	+	Adopción del texto conjunto
		-	Regreso a la posición del Parlamento, posiblemente <sup>[3]</sup>
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
- = rechazo	Sin decisión	+	Adopción del texto conjunto
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
Sin decisión = no se pronuncia	Sin decisión	Sin decisión	Adopción del texto conjunto
		+	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión

[3] Esto sucede si el Parlamento confirma en su totalidad o en parte sus anteriores enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos. Si el Parlamento no alcanza la mayoría requerida, se adoptará la posición acordada en el texto conjunto.

Si el procedimiento se completa con éxito, el presidente del Parlamento declara que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado. Si no se ha alcanzado ningún acuerdo al comienzo del ejercicio, se aplicará un sistema de doceavas partes provisionales hasta que se llegue a un acuerdo. En ese caso, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del presupuesto del ejercicio precedente, sin que

pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos para el mismo capítulo en el proyecto de presupuesto. No obstante, con arreglo al artículo 315 del TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte (de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Financiero), salvo que el Parlamento decida, en un plazo de 30 días, reducir los gastos autorizados por el Consejo.



## 5. Presupuestos rectificativos y suplementarios

En circunstancias inevitables, excepcionales e imprevisibles (de conformidad con el artículo 41 del Reglamento Financiero), la Comisión podrá presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso. Dichos presupuestos rectificativos están sujetos a las mismas normas que el presupuesto general.

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Competencias conferidas por el artículo 314 del TFUE

Desde 1970, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios. La proporción de dichos gastos pasó del 8 % en el presupuesto de 1970 a más del 60 % en el presupuesto de 2010, último ejercicio en el que se hizo la distinción. Con la eliminación de la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios (en el TFUE), el Parlamento comparte ahora con el Consejo el poder de decisión respecto de todos los gastos del presupuesto. Es más, la posición del Parlamento puede incluso considerarse de mayor relieve que la del Consejo, dado que este último nunca puede imponer un presupuesto en contra de la voluntad del Parlamento, mientras que el Parlamento tiene, en determinadas circunstancias, la última palabra, por lo que sí puede imponer un presupuesto en contra de la posición del Consejo (véase el apartado 4 de la sección B anterior). Sin embargo, se trata de una situación bastante improbable, por lo que resultaría más apropiado afirmar que, en general, el nuevo procedimiento presupuestario se basa en una codecisión real (aunque específica) entre el Parlamento y el Consejo, situados en pie de igualdad, que cubre todos los gastos de la Unión. El Parlamento ha rechazado en dos ocasiones el presupuesto en su conjunto (en diciembre de 1979 y diciembre de 1984) desde que obtuviese la potestad para hacerlo en 1975. Con arreglo a las nuevas normas acordadas en el Tratado de Lisboa, el Comité de Conciliación no ha sido capaz de alcanzar un acuerdo en otras tres ocasiones (presupuestos de 2011, 2013 y 2015). En estos tres casos, al final se adoptó el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que reflejaba el esbozo de compromiso al que había podido llegar el Comité de Conciliación.

En cuanto al presupuesto de 2018, las tres instituciones alcanzaron un acuerdo en el Comité de Conciliación celebrado el 18 de noviembre de 2017, seguido por la aprobación de la posición del Consejo sobre el nuevo proyecto de presupuesto el 30 de noviembre y del voto en el Pleno del Parlamento ese mismo día. Los negociadores alcanzaron un acuerdo de 160 100 millones de euros en compromisos y 144 700 millones de euros en pagos. El presupuesto de 2018 se centra en impulsar el crecimiento, la inversión y la creación de empleo, respaldar el empleo juvenil y

abordar los retos en materia de migración y seguridad.

### B. Acuerdos interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria (AI) y marcos financieros plurianuales (MFP) (1.4.3)

Tras repetidos conflictos relacionados con la base jurídica para la aplicación del presupuesto, las instituciones aprobaron una declaración conjunta en 1982, por la que se establecieron medidas encaminadas a facilitar el desarrollo del procedimiento presupuestario. A dicha declaración le siguió una serie de acuerdos interinstitucionales para los siguientes periodos: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2013. Estos sucesivos acuerdos han proporcionado un marco de referencia interinstitucional para los procedimientos presupuestarios anuales y han mejorado de forma considerable el modo de funcionamiento del procedimiento presupuestario.

El AI actual entró en vigor el 23 de diciembre de 2013<sup>[1]</sup>. Tiene por objeto facilitar el procedimiento presupuestario anual y complementar las disposiciones del Reglamento relativo al marco financiero plurianual —que ha pasado a ser un Reglamento vinculante (con umbrales vinculantes)—, especialmente en relación con los instrumentos especiales no incluidos en dicho marco. Estas disposiciones se refieren a los siguientes instrumentos especiales: Reserva para Ayudas de Emergencia, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, Instrumento de Flexibilidad, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y Margen para Imprevistos.

Aunque los MFP no sustituyen al procedimiento presupuestario anual, los acuerdos interinstitucionales han introducido una suerte de procedimiento de codecisión en materia presupuestaria que permite al Parlamento reafirmar su papel como rama de pleno derecho de la autoridad presupuestaria, consolidar su credibilidad como institución y orientar el presupuesto hacia sus prioridades políticas. El Tratado de Lisboa y el Reglamento Financiero también establecen que el presupuesto anual debe respetar los límites máximos definidos en el MFP, que, a su vez, ha de respetar los umbrales establecidos en la decisión sobre recursos propios.

### C. El Semestre Europeo

El 7 de septiembre de 2010, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó la creación del «Semestre Europeo», un ciclo de coordinación de la política económica a escala de la Unión con la finalidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se trata de un periodo de seis meses durante el cual se examinan todos los años las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros a fin de detectar incoherencias y la aparición de desequilibrios. A partir de una evaluación

[1] DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

económica analítica, la Comisión ofrece orientaciones políticas o recomendaciones a los Estados miembros relativas a las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. El objetivo del Semestre Europeo consiste en reforzar la coordinación cuando las principales decisiones presupuestarias todavía están en fase de preparación en el nivel

nacional. El Parlamento no solo trabaja en pos de la coordinación de los presupuestos nacionales, sino también para aprovechar las sinergias y reforzar la coordinación entre los presupuestos nacionales y el de la Unión.

---

→ [Rita Calatozzolo](#)

# 1.3.

## LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA



## 1.3.1. El Parlamento Europeo: evolución histórica

*Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que pasó a ser la asamblea común de las tres comunidades europeas supranacionales que existían entonces y adoptaría más tarde el nombre de «Parlamento Europeo». Con el tiempo, la institución, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo desde 1979, se ha transformado profundamente: de una asamblea integrada por miembros designados ha pasado a ser un parlamento elegido que marca la agenda política de la Unión Europea.*

### Base jurídica

- Los Tratados originales (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5);
- Decisión y Acto relativos a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (20 de septiembre de 1976), modificados por las Decisiones del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002.

### Tres comunidades, una sola asamblea

La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se amplió, tras la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), al conjunto de las tres Comunidades. Estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Adoptó el nombre de «Asamblea Parlamentaria Europea», para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, «Parlamento Europeo».

### De la asamblea designada al parlamento elegido

Antes de la elección por sufragio directo, los diputados al Parlamento Europeo eran designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Por ello, todos tenían un doble mandato.

En la conferencia cumbre celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 se decidió que se convocarían elecciones directas «en 1978 o después de 1978», y se invitó al Parlamento a que presentara nuevas propuestas que sustituyeran al proyecto de convenio de 1960. En enero de 1975, el Parlamento aprobó un nuevo proyecto. Conforme a este, y tras superar una serie de diferencias, los jefes de Estado o de Gobierno llegaron a un acuerdo en su reunión de los días 12 y 13 de julio de 1976.

La Decisión y el Acto relativos a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo se firmaron en Bruselas el 20 de septiembre de 1976. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio

de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979.

### Las ampliaciones

El ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1973 (primera ampliación) llevó aparejado un aumento del número de diputados, que se estableció en 198.

Con motivo de la segunda ampliación (adhesión de Grecia) el 1 de enero de 1981, el Parlamento griego designó 24 diputados al Parlamento Europeo. En octubre de 1981, fueron sustituidos por diputados elegidos por sufragio directo. Las segundas elecciones directas se celebraron los días 14 y 17 de junio de 1984.

El 1 de enero de 1986, con la tercera ampliación, el número de escaños pasó de 434 a 518 por la llegada de 60 diputados españoles y 24 portugueses designados por sus respectivos Parlamentos nacionales, que posteriormente fueron sustituidos por los elegidos por sufragio directo.

Como consecuencia de la unificación alemana, la composición del Parlamento Europeo se adaptó para reflejar la evolución demográfica. De conformidad con las propuestas presentadas por el Parlamento en una Resolución sobre el sistema de reparto de escaños, el número de diputados al Parlamento elegidos en junio de 1994 pasó de 518 a 567. Tras la cuarta ampliación de la Unión, el número total de diputados al Parlamento Europeo pasó a 626, respetándose el sistema de reparto equitativo propuesto en la citada Resolución para los nuevos Estados miembros.

La Conferencia Intergubernamental de Niza propuso una nueva distribución de escaños en el Parlamento, que se aplicó a las elecciones europeas de 2004. El número máximo de diputados (previamente fijado en 700) se elevó hasta 732. El número de escaños asignados a los 15 antiguos Estados miembros se redujo en 91 (de 626 a 535). Los 197 restantes se distribuyeron entre los Estados miembros antiguos y nuevos por prorrateo.

Con la adhesión de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007, el número de escaños del Parlamento

se elevó provisionalmente a 785 para acoger a los diputados de estos países. Después de las elecciones de 2009, que se celebraron entre el 4 y el 7 de junio, el número de escaños se redujo a 736. Como el Tratado de Lisboa (que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009) había fijado un número máximo de 751 diputados al Parlamento Europeo, que se elevaría temporalmente a 754 hasta la celebración de las siguientes elecciones, durante la legislatura 2009-2014 se sumaron 18 diputados a los 736 elegidos en junio de 2009, tras la ratificación por los Estados miembros de un Protocolo de enmienda aprobado en el marco de la Conferencia Intergubernamental celebrada el 23 de junio de 2010. Tras la adhesión de Croacia, el 1 de julio de 2013, el número máximo de escaños ascendió temporalmente a 766 para acoger a los 12 diputados de este país elegidos en abril de 2013 (de conformidad con el artículo 19 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia).

Para las elecciones de 2014, el número total de escaños se redujo de nuevo a 751. La distribución de escaños volverá a revisarse con suficiente antelación con miras a las elecciones que se celebrarán en mayo de 2019 y al Brexit (1.3.3).

### Aumento gradual de competencias

La sustitución de las aportaciones de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad (1.4.1) comportó una primera ampliación de las competencias presupuestarias del Parlamento, cuyo alcance se concretó en el Tratado de Luxemburgo, firmado el 22 de abril de 1970. El 22 de julio de 1975 se firmó en Bruselas un segundo Tratado relativo a esta misma cuestión, por el que se reforzaban las competencias del Parlamento (1.1.2).

El Acta Única Europea fortaleció el papel del Parlamento en algunos ámbitos legislativos (procedimiento de cooperación) y sometió los tratados de adhesión y de asociación a su dictamen conforme.

El Tratado de Maastricht, al introducir el procedimiento de codecisión para determinados ámbitos legislativos y ampliar el procedimiento de cooperación a otros, marcó el inicio de la evolución del Parlamento hasta ejercer una función de colegislador. Con la concesión de la facultad de aprobar la composición definitiva de la Comisión se dio un paso im-

portante para el fortalecimiento del control político del Parlamento sobre el Ejecutivo europeo.

Mediante la ampliación del procedimiento de codecisión a la mayor parte de los ámbitos legislativos y la reforma de dicho procedimiento, el Tratado de Ámsterdam confirmó la función del Parlamento como órgano colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Al someter a su aprobación previa el nombramiento del presidente de la Comisión, refuerza todavía más su control sobre el Ejecutivo. El Tratado de Niza siguió ampliando el alcance del procedimiento de codecisión.

El Tratado de Lisboa supone una ampliación adicional importante tanto de la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo (empleando un nuevo método a partir del 1 de noviembre de 2014, artículo 16 del TUE) como de la aplicación del procedimiento de codecisión (ampliado ahora a unos 45 nuevos ámbitos legislativos). La codecisión, que ahora se conoce como procedimiento legislativo ordinario, se convierte en el procedimiento de toma de decisiones más ampliamente utilizado, cubriendo asuntos particularmente importantes, como la política agrícola común y la política de justicia y seguridad. Se refuerza el papel del Parlamento en la preparación de las futuras enmiendas a los Tratados (artículo 48 del TUE).

Con las elecciones europeas celebradas del 22 al 25 de mayo de 2014, quedó de manifiesto que el Parlamento había hecho pleno uso de la disposición del artículo 14 del TUE que establece lo siguiente: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al presidente de la Comisión».

Para las elecciones de 2014, los partidos políticos europeos presentaron a los votantes los «principales candidatos» para el cargo de presidente de la Comisión. Puede afirmarse que la idea de los principales candidatos ha prevalecido, ya que quien resultó electo finalmente como presidente de la Comisión en la sesión del 22 de octubre de 2014 fue el candidato que había recibido el máximo apoyo en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014.

→ Udo Bux

## 1.3.2. El Parlamento Europeo: competencias

*El Parlamento reafirma su papel institucional en la elaboración de las políticas europeas a través del ejercicio de sus diferentes funciones. Su participación en el proceso legislativo, sus atribuciones presupuestarias y de control, su implicación en la revisión de los Tratados y su derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea le permiten garantizar el respeto de los principios democráticos a escala europea.*

### Fundamentos jurídicos

Artículos 223 a 234 y artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El Parlamento Europeo, como institución representativa de los ciudadanos de Europa, constituye el fundamento democrático de la Unión Europea. Con miras a asegurar la plena legitimidad democrática de la Unión, el Parlamento debe estar totalmente asociado al proceso legislativo europeo y ejercer, en nombre de los ciudadanos, un control político sobre las otras instituciones de la Unión.

### Competencias de carácter constitucional y de ratificación (1.2.4)

Desde el Acta Única Europea (AUE), la celebración de todo tratado de adhesión de nuevos Estados miembros, así como de todo acuerdo de asociación, requiere el dictamen conforme del Parlamento. Este procedimiento también se aplica, desde el AUE, a los acuerdos internacionales con repercusiones presupuestarias importantes para la Unión (en sustitución del procedimiento de concertación instituido en 1975) y, desde el Tratado de Maastricht, a los acuerdos que crean un marco institucional específico o que implican la modificación de un acto adoptado de conformidad con el procedimiento de codecisión. Asimismo, desde el Tratado de Maastricht, se someten al dictamen conforme del Parlamento los actos relativos al procedimiento electoral. Desde el Tratado de Ámsterdam, también es necesario el dictamen conforme del Parlamento para que el Consejo declare que existe un riesgo real de que un Estado miembro cometa una violación grave de los principios fundamentales de la Unión Europea, antes de formular recomendaciones o imponer sanciones a dicho Estado miembro. A la inversa, la revisión del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo debe someterse a la aprobación del Consejo.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento puede tomar la iniciativa de revisar los Tratados y tiene la última palabra sobre si debe o no convocarse una convención para preparar una futura modificación de los Tratados (artículo 48, apartados 2 y 3, del Tratado de la Unión Europea, TUE).

### Participación en el proceso legislativo (1.2.3)

El Parlamento Europeo participa en la adopción de los actos legislativos de la Unión en diversa medida, según la base jurídica de cada acto. Su papel ha ido evolucionando progresivamente desde una función meramente consultiva hasta la codecisión, que lo sitúa en pie de igualdad con el Consejo.

#### A. Procedimiento legislativo ordinario

Con la entrada en vigor del Tratado de Niza (1.1.4), el procedimiento de codecisión pasó a aplicarse a cuarenta y seis fundamentos jurídicos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). En principio, este procedimiento situó al Parlamento y al Consejo en igualdad de condiciones: en caso de acuerdo entre ambas instituciones, el acto se adoptaba en primera o segunda lectura; en caso de desacuerdo, el acto solo podía adoptarse tras un proceso de conciliación satisfactorio.

Con el Tratado de Lisboa (1.1.5.), el procedimiento de codecisión empezó a denominarse procedimiento legislativo ordinario (artículo 294 del TFUE). Más de cuarenta nuevas políticas pasaron a regirse por este procedimiento, en ámbitos como la libertad, seguridad y justicia, el comercio exterior, la política de medio ambiente y la política agrícola común (PAC).

#### B. Consulta

El procedimiento de consulta sigue aplicándose en el ámbito de los artículos 27, 41 y 48 del TUE y a la fiscalidad, la competencia, la armonización de las legislaciones no vinculadas al mercado interior y algunos aspectos de la política social.

#### C. Cooperación (suprimido)

El procedimiento de cooperación (antiguo artículo 252 del TCE) fue introducido por el AUE; el Tratado de Maastricht lo amplió a prácticamente todos los ámbitos legislativos en los que el Consejo decidía por mayoría. Este procedimiento obligaba al Consejo a tomar en consideración en la segunda lectura las enmiendas parlamentarias aprobadas por mayoría absoluta, en la medida en que la Comisión las hubiera aceptado, lo que significó el inicio de las verdaderas competencias legislativas del Parlamento. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (véase la ficha

1.1.5) el procedimiento de cooperación desapareció definitivamente.

#### D. Dictamen conforme

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el procedimiento de dictamen conforme se aplicaba a los escasos ámbitos legislativos en los que el Consejo decidía por unanimidad, reducidos desde el Tratado de Ámsterdam a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

Con arreglo al Tratado de Lisboa, algunos ámbitos nuevos pasaron a someterse a este procedimiento, conocido ahora como «procedimiento de aprobación». Entre dichos ámbitos se incluyen los artículos 7, 14, 17, 27, 48 y 50 del TUE y los artículos 19, 83, 86, 218, 223, 311 y 312 del TFUE, así como las medidas que el Consejo debe adoptar cuando se considera necesaria una acción de la Unión sin que se hayan previsto en los Tratados los poderes de actuación necesarios a tal efecto (artículo 352 del TFUE).

#### E. Derecho de iniciativa

El Tratado de Maastricht también concedió al Parlamento un derecho de iniciativa legislativa, que se limitaba, no obstante, a la facultad de solicitar a la Comisión la presentación de una propuesta. Este derecho se mantuvo en el Tratado de Lisboa (artículo 225 del TFUE) y se desarrolla de forma más detallada en un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento y la Comisión.

#### Competencias presupuestarias (1.2.5)

El Tratado de Lisboa eliminó la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, con lo que situó al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en lo que respecta al procedimiento presupuestario anual, que ahora se asemeja al procedimiento legislativo ordinario.

El Parlamento sigue siendo una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (artículo 314 del TFUE). Participa en el proceso presupuestario desde la fase de preparación, en particular, en el establecimiento de las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos. Aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución (artículo 318 del TFUE). Aprueba asimismo la gestión en la ejecución del presupuesto (artículo 319 del TFUE).

Por último, el Parlamento también tiene que dar su aprobación al marco financiero plurianual o MFP (artículo 312 del TFUE). El MFP 2014-2020 ha sido el primero adoptado con arreglo a las disposiciones del TFUE.

#### Competencias de control del ejecutivo

El Parlamento dispone de varios instrumentos de control: en especial, examina el informe general

anual que le presenta la Comisión (artículo 233 del TFUE) y supervisa, junto con el Consejo, los actos delegados y de ejecución de la Comisión (artículos 290 y 291 del TFUE).

#### A. Inversión de la Comisión

Desde 1981, el Parlamento había adquirido la costumbre de «invertir» informalmente a la Comisión al examinar y aprobar su programa. No obstante, fue el Tratado de Maastricht (1992) el que subordinó a la aprobación previa del Parlamento el nombramiento por parte de los Estados miembros del presidente y los miembros de la Comisión como órgano colegiado. El Tratado de Ámsterdam fue más lejos, al someter a la aprobación del Parlamento la designación del presidente de la Comisión antes del nombramiento de los demás miembros de esta. En 1994, el Parlamento empezó a organizar audiencias de los comisarios propuestos. En virtud del Tratado de Lisboa, el candidato a la presidencia de la Comisión debe ser elegido de acuerdo con los resultados de las elecciones europeas.

#### B. Moción de censura

La posibilidad de presentar una moción de censura (también denominada «voto de no confianza») contra la Comisión existe ya desde el Tratado de Roma. Hoy en día, las disposiciones generales del derecho del Parlamento a votar una moción de censura contra la Comisión están recogidas en el artículo 17, apartado 8, del TUE y en el artículo 234 del TFUE. Requiere ser aprobada por una mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que integran el Parlamento; si la moción sale adelante, la Comisión debe dimitir en bloque, incluido el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en relación con sus funciones en la Comisión. Hasta la fecha, el Parlamento ha intentado varias veces sin éxito utilizar las disposiciones pertinentes del Tratado y sus antecesores para destituir al Colegio de Comisarios.

#### C. Preguntas parlamentarias

Cualquier diputado puede presentar preguntas con solicitud de respuesta escrita al presidente del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o al vicepresidente de la Comisión / Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En virtud del artículo 230 del TFUE, la Comisión responderá oralmente o por escrito a las preguntas que le formulen el Parlamento o sus diputados, y el Parlamento debe oír al Consejo Europeo y al Consejo de conformidad con las condiciones establecidas en el reglamento de estas dos instituciones.

Posteriormente, las preguntas adoptan la forma de preguntas escritas u orales, con o sin debate o preguntas formuladas en el turno de preguntas.

#### D. Comisiones de investigación

El Parlamento tiene la facultad de constituir comisiones temporales de investigación para que examinen las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión (artículo 226 del TFUE).

#### E. Control sobre la política exterior y de seguridad común

En este ámbito, el Parlamento tiene derecho a ser informado regularmente y puede formular preguntas o recomendaciones al Consejo. Ha de ser consultado acerca de los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común (PESC) (artículo 36 del TUE). La aplicación del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (2013/C 373/01) también ha contribuido a la mejora de los procedimientos de consulta en el marco de la PESC, al menos en lo que respecta a los aspectos financieros. La creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad aumenta la influencia del Parlamento, ya que el Alto Representante ocupa al mismo tiempo la vicepresidencia de la Comisión.

#### Recursos ante el Tribunal de Justicia

El Parlamento puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia en caso de violación del Tratado por parte de otra institución.

Dispone de derecho de intervención, es decir, puede apoyar a una de las partes en un asunto determinado. Haciendo historia, el Parlamento ejerció este derecho en el asunto «Isoglucosa» (sentencia de 29 de octubre de 1980, asuntos 138 y 139/79), en el que el Tribunal anuló un reglamento del Consejo por haber incumplido su obligación de consultar al Parlamento. En el marco del recurso por omisión (artículo 265 del TFUE), el Parlamento puede interponer un recurso contra una institución ante el Tribunal de Justicia por violación del Tratado, como ocurrió, por ejemplo, en el asunto 13/83, en el que el Tribunal condenó al

Consejo por no haber adoptado medidas en relación con la política común de transportes.

El Tratado de Ámsterdam facultó al Parlamento para interponer un recurso de anulación de un acto de otra institución, pero solo cuando se trataba de proteger sus propias prerrogativas. Desde el Tratado de Niza, el Parlamento ya no tiene que demostrar un interés particular y, por ende, está ahora facultado para incoar procedimientos del mismo modo que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros. Puede ser parte demandada en caso de recurso contra un acto adoptado según el procedimiento de codecisión o cuando uno de sus actos esté destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. El artículo 263 del TFUE confirma así las sentencias del Tribunal en los asuntos 320/81, 294/83 y 70/88.

Por último, el Parlamento puede solicitar un dictamen previo del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado (artículo 218 del TFUE).

#### Peticiones (4.1.4)

Cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho de petición, dirigen sus peticiones al presidente del Parlamento Europeo (artículo 227 del TFUE).

#### Iniciativa ciudadana europea (4.1.5)

El Parlamento, bajo los auspicios de la Comisión de Peticiones, organiza audiencias con los organizadores de las iniciativas ciudadanas europeas registradas con éxito.

#### Nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo

En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento es el encargado de elegir al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 228 del TFUE) (véase la ficha 1.3.16).

---

→ Eeva Pavy



## 1.3.3. El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento

*La organización y el funcionamiento del Parlamento Europeo se rigen por su Reglamento interno. Los órganos políticos, las comisiones, las delegaciones y los grupos políticos guían las actividades del Parlamento.*

### Base jurídica

- Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 223, 224, 226, 229, 231 y 232 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento interno del Parlamento Europeo.

### Miembros y composición

En el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Tratado de la Unión Europea, se establecen los criterios de composición del Parlamento Europeo, a saber, que el número total de diputados no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente, que la representación será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro, y que no se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños. Los escaños en el Parlamento Europeo se reparten de modo que quede reflejada la evolución demográfica de los Estados miembros. El principio de proporcionalidad decreciente, tal como se dispone en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, significa que el número total de escaños se reparte con arreglo a la población de cada Estado miembro, pero los Estados miembros más poblados aceptan estar infrarrepresentados para favorecer una mayor representación de los Estados miembros menos poblados.

Habida cuenta de la retirada del Reino Unido de la Unión, prevista para el 29 de marzo de 2019, se ha tenido que examinar la redistribución de sus setenta y tres escaños. A raíz de una propuesta del Parlamento<sup>[1]</sup>, el Consejo Europeo adoptó, el 28 de junio de 2018, una Decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2019<sup>[2]</sup>. El número total de escaños se reduce de 751 a 705, y algunos Estados miembros ven aumentada su representación. El número de diputados al Parlamento Europeo que se elegirán en cada Estado miembro es el siguiente: Alemania, 96; Francia, 79; Italia, 76; España, 59; Polonia, 52; Rumanía, 33; los Países Bajos, 29; Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal,

Suecia y la República Checa, 21; Austria, 19; Bulgaria, 17; Finlandia, Dinamarca y Eslovaquia, 14; Irlanda, 13; Croacia, 12; Lituania, 11; Letonia y Eslovenia, 8; Estonia, 7; Chipre, Luxemburgo y Malta, 6. En caso de que el Reino Unido siga siendo Estado miembro de la Unión al inicio de la legislatura 2019-2024 (es decir, en junio de 2019), el número de diputados al Parlamento Europeo de cada Estado miembro será el previsto en el artículo 3 de la Decisión 2013/312/UE del Consejo Europeo<sup>[3]</sup>, hasta que la retirada del Reino Unido de la Unión sea jurídicamente efectiva.

Se planteó la posibilidad de que el Parlamento conservase algunos de esos 73 escaños para diputados de listas transnacionales en representación de una circunscripción paneuropea, pero el Parlamento descartó esta propuesta en su Resolución de 7 de febrero de 2018<sup>[4]</sup>.

Después de cada elección, el Parlamento se reúne sin necesidad de convocatoria previa el primer martes siguiente a la expiración de un plazo de un mes (Acta de 20 de septiembre de 1976<sup>[5]</sup>). De conformidad con el artículo 229, párrafo primero, del TFUE, el Parlamento también se reúne cada año sin necesidad de convocatoria previa el segundo martes de marzo.

### Organización

#### A. El presidente

El presidente del Parlamento (artículo 22 del Reglamento interno) es elegido por un mandato renovable de dos años y medio (artículo 19 del Reglamento interno) entre los diputados al Parlamento. El presidente representa a la institución de cara al exterior y en sus relaciones con las demás instituciones de la Unión. Supervisa los debates en el Pleno y garantiza la observancia del Reglamento interno del Parlamento. Al inicio de las reuniones del Consejo Europeo, el presidente expone el punto de vista del Parlamento y las cuestiones que suscitan su interés por lo que

[1] Recomendación del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2018, sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (Texto adoptado como resolución legislativa el 13 de junio de 2018, P8\_TA(2018)0249).

[2] Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (DO L 181 de 2.7.2018, p. 1).

[3] Decisión del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (DO L 181 de 29.6.2013, p. 57).

[4] Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0029).

[5] Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278 de 8.10.1976).

respecta a los puntos incluidos en el orden del día y otros asuntos. Una vez que el Parlamento ha aprobado el presupuesto de la Unión, el presidente lo firma, dándole carácter ejecutivo. Tanto el presidente del Parlamento como el presidente del Consejo firman todos los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El presidente puede ser sustituido por uno de los catorce vicepresidentes (artículo 23 del Reglamento interno).

## B. El Pleno

El Pleno es el Parlamento Europeo en sentido estricto, y sus sesiones se desarrollan bajo la presidencia del presidente. Todos los meses, excepto agosto, se reúne en Estrasburgo durante un periodo parcial de sesiones de cuatro días, de lunes a jueves. En Bruselas se celebran periodos parciales de sesiones adicionales. Los periodos parciales de sesiones se dividen en sesiones (artículo 145, apartado 3, del Reglamento interno). Los escaños que se asignan a los diputados en el hemicycle se deciden por afiliación política, de izquierda a derecha, previo acuerdo con los presidentes de los grupos. El presidente abre la sesión, en ocasiones haciendo un homenaje o pronunciando un discurso sobre un asunto de actualidad. Asisten al presidente en esta labor los catorce vicepresidentes, que pueden ocupar la presidencia. La Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea participan en las sesiones para facilitar la cooperación entre las instituciones en el proceso de toma de decisiones. A petición del Parlamento también se puede solicitar a los representantes de ambas instituciones que hagan declaraciones o den cuenta de sus actividades.

## C. Los órganos políticos

Los órganos políticos del Parlamento son la Mesa (artículo 24 del Reglamento interno – el presidente y los catorce vicepresidentes); la Conferencia de Presidentes (artículo 26 del Reglamento interno — el presidente y los presidentes de los grupos políticos); los cinco cuestores (artículo 28 del Reglamento interno — encargados de los asuntos económicos y administrativos que afecten a los diputados); la Conferencia de Presidentes de Comisión (artículo 29 del Reglamento interno); y la Conferencia de Presidentes de Delegación (artículo 30 del Reglamento interno). La duración del mandato del presidente, de los vicepresidentes y de los cuestores, así como la del mandato de los presidentes de comisión y de delegación, es de dos años y medio (artículo 19 del Reglamento interno).

## D. Las comisiones y las delegaciones

Los diputados se organizan en veinte comisiones, dos subcomisiones y treinta y nueve delegaciones (delegaciones interparlamentarias y delegaciones

en comisiones parlamentarias mixtas, comisiones parlamentarias de cooperación y asambleas parlamentarias multilaterales)<sup>[1]</sup>. El Parlamento también envía una delegación a la Asamblea Paritaria constituida en el marco del Acuerdo entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Unión<sup>[2]</sup>. También puede establecer comisiones especiales (artículo 197 del Reglamento interno) o comisiones de investigación (artículo 226 del TFUE y artículo 198 del Reglamento interno).

Sobre la base del artículo 204 del Reglamento interno, cada comisión o delegación elige su propia mesa, constituida por un presidente y hasta cuatro vicepresidentes.

## E. Los grupos políticos

Los diputados no se organizan por delegaciones nacionales, sino en grupos transnacionales en función de sus afinidades políticas. Según el Reglamento interno, un grupo político debe estar formado por diputados elegidos en al menos un cuarto de los Estados miembros y contar con al menos veinticinco diputados (artículo 32 del Reglamento interno). Los grupos políticos celebran regularmente reuniones durante la semana que precede al período parcial de sesiones y durante dicho período, así como seminarios para determinar los principios fundamentales de su labor. Algunos grupos políticos se corresponden con partidos políticos supranacionales presentes a escala de la Unión.

## F. Las fundaciones y los partidos políticos europeos

El Parlamento Europeo preconiza la creación de un entorno que sea propicio al desarrollo de fundaciones y partidos políticos verdaderamente europeos, también a través de la adopción de legislación marco. El artículo 224 del TFUE constituye una base jurídica para la adopción, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, de un estatuto para los partidos políticos a escala europea y de normas sobre su financiación. La mayoría de dichos partidos y fundaciones se han establecido sobre la base del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/673, de 3 de mayo de 2018) sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, que contempla las fundaciones políticas como entidades que apoyan a sus respectivos partidos mediante actividades educativas y de investigación.

<sup>[1]</sup> El número de miembros de las comisiones se establece en el apartado 1 de la Decisión del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2014, sobre la composición numérica de las comisiones parlamentarias permanentes (DO C 224 de 21.6.2016, p. 34).

<sup>[2]</sup> Véase el artículo 17 del Acuerdo de Cotonú, revisado en Uagadugu el 22 de junio de 2010.

Los partidos europeos que existen en la actualidad son los siguientes: el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE), el Partido Verde Europeo (PVE), la Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos (ACRE), el Partido de la Izquierda Europea (EL), Europeos Unidos por la Democracia (EUD), el Partido Demócrata Europeo (PDE), la Alianza Libre Europea (ALE), la Alianza Europea por la Libertad, la Alianza Europea de Movimientos Nacionales (AEMN), el Movimiento Político Cristiano Europeo (MPCE) y la Alianza por la Democracia Directa en Europa (ADDE). Los partidos supranacionales trabajan en estrecha cooperación con los correspondientes grupos políticos del Parlamento Europeo.

Entre las fundaciones políticas europeas más importantes cabe mencionar las siguientes: el Centro Wilfried Martens de Estudios Europeos, la Fundación Europea de Estudios Progresistas, el Foro Liberal Europeo, la Fundación Verde Europea, el Instituto de Demócratas Europeos, Transformar Europa y Nueva Dirección – Fundación para la Reforma Europea.

### G. La Secretaría General del Parlamento

La Secretaría General del Parlamento Europeo está dirigida por el secretario general, que es nombrado por la Mesa (artículo 222 del Reglamento interno). La Mesa también establece la composición y organización de la Secretaría General: en la actualidad se compone de doce direcciones generales y del Servicio Jurídico. La Secretaría General se encarga de coordinar el trabajo legislativo y organizar las sesiones plenarias y las reuniones. Además, presta asistencia técnica, jurídica y especializada a los órganos parlamentarios y a los diputados al Parlamento, para ayudarlos en el ejercicio de su mandato. La Secretaría facilita servicios de interpretación y traducción para todas las reuniones y documentos oficiales.

### Funcionamiento

En virtud del Tratado, el Parlamento organiza sus trabajos de forma autónoma. Establece su propio reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen (artículo 232 del TFUE). Salvo disposición en contrario de los Tratados, el Parlamento decide por mayoría de los votos emitidos (artículo 231 del TFUE). Decide el orden del día de los períodos parciales de sesiones, que se dedican principalmente a la aprobación de informes elaborados por las comisiones parlamentarias, las preguntas a la Comisión y al Consejo, los debates de actualidad y de urgencia, y las declaraciones de la Presidencia. Las reuniones de las comisiones y las sesiones plenarias son públicas y se retransmiten por internet.

### Sede y lugares de trabajo

Desde el 7 de julio de 1981, el Parlamento ha aprobado varias resoluciones sobre su sede en las que pedía a los Gobiernos de los Estados miembros que respetaran la obligación prevista en los Tratados y fijaran una sede única para las instituciones. Dado que no lo hicieron durante un largo período de tiempo, el Parlamento adoptó una serie de decisiones sobre su organización y sus lugares de trabajo (a saber, Luxemburgo, Estrasburgo y Bruselas). En el Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, los Gobiernos de los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre las sedes de las instituciones en virtud del cual:

- el Parlamento tiene su sede en Estrasburgo, donde se celebran los doce períodos parciales de sesiones, de periodicidad mensual, incluida la sesión en la que se aprueba la decisión sobre el presupuesto anual de la Unión;
- los períodos parciales de sesiones adicionales se celebran en Bruselas;
- las comisiones parlamentarias se reúnen en Bruselas;
- la Secretaría del Parlamento y sus servicios de apoyo siguen ubicados en Luxemburgo.

Esta decisión suscitó las críticas del Parlamento. No obstante, el Tribunal de Justicia (sentencia de 1 de octubre de 1997, C-345/95) confirmó que la sede del Parlamento debía fijarse de conformidad con lo dispuesto en el actual artículo 341 del TFUE. El contenido de la decisión se incluyó en el Tratado de Ámsterdam en forma de protocolo anejo a los Tratados.

Aunque el Parlamento lamentó estas decisiones, se ha visto obligado a tenerlas en cuenta a la hora de fijar su calendario anual, elaborado sobre la base de una propuesta de la Conferencia de Presidentes. Por lo general, el Parlamento celebra al año doce períodos parciales de sesiones en Estrasburgo, de cuatro días de duración, y seis en Bruselas, de dos días de duración. Algunos diputados han puesto en marcha iniciativas para evitar reunirse en Estrasburgo. Por ejemplo, para 2012 se adoptó un calendario que incluía dos períodos parciales de sesiones de dos días de duración en la misma semana del mes de octubre en Estrasburgo, lo que reducía en cuatro días el tiempo de reunión total en dicha ciudad. No obstante, a raíz de una queja de Francia el Tribunal de Justicia decidió que se requieren dos períodos parciales de sesiones completos (asunto C-237/11) en cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Conforme al artículo 229 del TFUE, el Parlamento puede celebrar períodos parciales de sesiones extraordinarios a petición de la mayoría de los miembros que lo componen o a petición del Consejo o de la Comisión. El 18 de diciembre de 2006, el Parlamento celebró por primera vez una sesión plenaria suple-

mentaria en Bruselas, inmediatamente después del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006. Desde entonces se ha consolidado esta práctica de seguimiento inmediato de las reuniones del Consejo Europeo.

### **Composición del Parlamento por grupo y por Estado miembro**

Puede accederse a un cuadro con una visión de conjunto de los grupos políticos y su composición a través del siguiente enlace: <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/crosstable.html>.

---

→ Udo Bux

## 1.3.4. El Parlamento Europeo: modalidades de elección

*Los procedimientos para la elección del Parlamento Europeo se rigen tanto por la legislación de la Unión, que define normas comunes para todos los Estados miembros, como por disposiciones nacionales específicas que varían de un Estado a otro. Las normas comunes establecen el principio de representación proporcional y ciertas incompatibilidades con el mandato de diputado al Parlamento Europeo. Muchas otras cuestiones importantes, como el sistema electoral específico que se emplea o el número de circunscripciones, están reguladas por las leyes nacionales.*

### Base jurídica

Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 20, 22 y 223 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo<sup>[1]</sup>, modificada en último lugar por la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018<sup>[2]</sup>.

### Normas comunes

#### A. Principios

Si bien los Tratados iniciales estipulaban que el Parlamento Europeo estuviera compuesto, en un principio, por diputados designados por los Parlamentos nacionales, también preveían que, posteriormente, fuese elegido por sufragio universal directo. El Consejo aplicó esta disposición antes de las primeras elecciones directas de 1979 mediante el Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, que cambió profundamente la posición institucional del Parlamento Europeo y constituye el documento fundacional de una Unión más democrática.

En 1992, el Tratado de Maastricht estableció que las elecciones debían celebrarse de acuerdo con un procedimiento uniforme, atendiendo a una propuesta elaborada por el Parlamento Europeo y adoptada por unanimidad en el Consejo. Sin embargo, como el Consejo no consiguió alcanzar un acuerdo sobre ninguna de las propuestas, el Tratado de Ámsterdam introdujo la posibilidad de que se establecieran unos «principios comunes». La Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002<sup>[3]</sup>, modificó en consonancia el Acta de 1976 al introducir los principios de representación proporcional y de incompatibilidad entre los mandatos nacionales y de la Unión.

[1] DO L 278 de 8.10.1976, p. 5.

[2] DO L 178 de 16.7.2018, p. 1.

[3] DO L 283 de 21.10.2002, p. 1.

Con el Tratado de Lisboa, el derecho de sufragio activo y pasivo adquirió el rango de derecho fundamental (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

#### B. Aplicación: disposiciones comunes en vigor

##### 1. Derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales

El artículo 22, apartado 2, del TFUE dispone que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida». Las modalidades de ejercicio de este derecho se adoptaron con arreglo a la Directiva 93/109/CE del Consejo, modificada en último lugar por la Directiva 2013/1/UE del Consejo y cuyo artículo 6 establece que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro sin tener su nacionalidad y que, por resolución judicial o administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales, haya sido privado del derecho de sufragio pasivo en virtud, bien de la legislación del Estado miembro de residencia, bien de la del Estado miembro de origen, quedará privado del ejercicio de ese derecho en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo».

##### 2. Sistema electoral

Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de listas o mediante el sistema de voto único transferible, de tipo proporcional (artículo 1 de la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo).

##### 3. Incompatibilidades

De conformidad con el artículo 7 del Acta de 1976 (en su versión modificada por la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002), la calidad de diputado al Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo, de comités u otros or-

ganismos creados en virtud de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa, y miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o del personal del Banco Europeo de Inversiones, así como con la condición de funcionario o agente en activo de las instituciones de la Unión o de los organismos especializados vinculados a las mismas. Posteriormente se establecieron otras incompatibilidades, como la de miembro del Comité Europeo de las Regiones, en 1997, y, en 2002, la de miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, defensor del pueblo europeo y, sobre todo, parlamentario nacional.

## Modalidades sujetas a la legislación nacional

Además de estas normas comunes, las modalidades electorales se rigen por disposiciones nacionales que pueden variar considerablemente, por lo que el sistema electoral puede considerarse un sistema electoral polimórfico.

### A. Sistema electoral y umbrales

El Acta electoral de 1976 se modificó con arreglo a la Decisión (UE, Euratom) del Consejo 2018/994 de 13 de julio de 2018, por la que se establece un umbral mínimo obligatorio de entre el 2 % y el 5 % para las circunscripciones (incluidos los Estados miembros de circunscripción única) que cuenten con más de 35 escaños, lo que debería aplicarse a más tardar para las elecciones europeas de 2024. Todos los Estados miembros deben aplicar un sistema basado en la representación proporcional.

En la actualidad, los siguientes Estados miembros aplican un umbral: del 5 % en Francia (dependiendo de la circunscripción), Lituania, Polonia, Eslovaquia, la República Checa, Rumanía, Croacia, Letonia y Hungría; del 4 % en Italia, Austria y Suecia; del 3 % en Grecia; y del 1,8 % en Chipre. Los demás Estados miembros no aplican ningún umbral.

### B. División en circunscripciones electorales

En las elecciones europeas, la mayoría de los Estados miembros funcionan como circunscripciones únicas. Sin embargo, cinco Estados miembros (Bélgica, Irlanda, Francia, Italia y el Reino Unido) han dividido su territorio nacional en varias circunscripciones regionales.

Existen circunscripciones que presentan un interés puramente administrativo o que solo sirven para la distribución en las listas de los partidos: en los Países Bajos (diecinueve), Alemania (dieciséis, únicamente para la CDU/CSU) y Polonia (trece).

## C. Derecho de sufragio activo

La mayoría de edad a efectos electorales es de dieciocho años en todos los Estados miembros salvo en Austria, donde es de dieciséis años, y en Grecia, de diecisiete.

En cuatro Estados miembros (Bélgica, Grecia, Chipre y Luxemburgo) el voto es obligatorio para los nacionales y los ciudadanos de la Unión no nacionales inscritos. Los Estados miembros pueden disponer lo necesario para que se pueda ejercer el voto anticipado, el voto por correo y el voto electrónico y por Internet. Cuando se acojan a esta posibilidad adoptarán medidas suficientes para garantizar en particular la fiabilidad de los resultados, el carácter secreto del voto y la protección de los datos personales.

### 1. Voto de los no nacionales en su país de acogida

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (artículo 22 del TFUE). Sin embargo, el concepto de residencia difiere todavía de un Estado miembro a otro. Algunos países (Alemania, Estonia, Francia, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Finlandia) exigen que los votantes tengan su domicilio o su residencia habitual en el territorio electoral; otros (Dinamarca, Irlanda, Grecia, Chipre, Luxemburgo, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido), que se resida en el país de forma habitual; y los hay que requieren la inscripción en el censo de población (Bélgica y la República Checa). Para tener derecho a votar en la República Checa, Chipre y Luxemburgo, los ciudadanos de la Unión también deben cumplir el requisito de haber residido un período mínimo en el país.

### 2. Voto de los nacionales no residentes en su país de origen

Casi todos los Estados miembros ofrecen la posibilidad de votar desde el extranjero en las elecciones europeas. En Bélgica, Bulgaria y Grecia, solo pueden votar aquellos de sus nacionales no residentes que vivan en otro Estado miembro, mientras que Dinamarca e Italia limitan a categorías específicas (diplomáticos y personal militar) el derecho de sufragio activo de los nacionales no residentes que viven en un tercer país. Alemania confiere el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos que han residido en otro país de la Unión durante por lo menos tres meses, siempre que estén inscritos en el censo electoral alemán. En Malta, Irlanda y Eslovaquia, el derecho de sufragio activo se reserva a los ciudadanos de la Unión que estén domiciliados en su territorio nacional.

El hecho de que ciertos no nacionales puedan votar en su país de acogida y que también puedan hacerlo como nacionales en su país de origen puede conlle-

var abusos (doble voto, que es una infracción penal en algunos Estados miembros). No obstante, sigue siendo difícil aplicar la ley debido a la falta de puesta en común de datos entre las autoridades electorales de los Estados miembros. Acontecimientos recientes han puesto de manifiesto los riesgos potenciales para los procesos electorales y la democracia que pueden derivarse de la comunicación en línea (manipulación de los datos personales en un contexto electoral). Como medida para hacer frente a un posible uso ilícito de datos personales, la Comisión ha propuesto proteger la integridad del proceso democrático europeo estableciendo sanciones económicas en situaciones en las que los partidos políticos europeos puedan aprovechar infracciones de las normas de protección de datos para influir en el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo<sup>[1]</sup>.

#### D. Derecho de sufragio pasivo

El derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en cualquier otro Estado miembro de residencia también constituye una aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales, así como un corolario del derecho de libre circulación y residencia. Toda persona que sea ciudadana de la Unión y que no haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, pero que cumpla las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio pasivo de sus nacionales, puede ejercer su derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo, siempre que no esté desposeída de esos derechos (artículo 3 de la Directiva 93/109/CE del Consejo).

Se planteó la posibilidad de que algunos de los escaños del Parlamento Europeo (por ejemplo, los liberados tras la retirada del Reino Unido) quedaran reservados para diputados de listas transnacionales en representación de una circunscripción paneuropea, pero el Parlamento descartó esta propuesta en su Resolución, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo<sup>[2]</sup>.

Aparte de la exigencia de ciudadanía de un Estado miembro, requisito común a todos los Estados miembros, las condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo varían en función del país. Nadie puede ser candidato en más de un Estado miembro en las mismas elecciones (artículo 4 de la Directiva 93/109/CE del Consejo). La edad mínima para presentarse como candidato a las elecciones es de dieciocho años en la mayoría de los Estados miembros, salvo en Bélgica, Bulgaria, la República Checa,

Estonia, Irlanda, Chipre, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia (veintiuno), Rumanía (veintitrés) y Grecia e Italia (veinticinco).

#### E. Modalidades de candidatura

En varios Estados miembros (la República Checa, Dinamarca, Alemania, Grecia, los Países Bajos y Suecia), únicamente pueden presentar candidaturas los partidos políticos u organizaciones asimilables a partidos. En todos los demás Estados miembros, basta con recoger una determinada cantidad de firmas o agrupar cierto número de electores para poder presentar una candidatura; y, en algunos casos, también se exige el depósito de una fianza. La Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo<sup>[3]</sup> establece de qué manera se han de asignar los escaños previstos en el artículo 14, apartado 2, del TUE aplicando el principio de «proporcionalidad decreciente» a la representación correspondiente a cada uno de los Estados miembros (1.3.3).

#### F. Fecha de las elecciones

De conformidad con los artículos 10 y 11 del Acta de 1976, en su versión modificada por la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, las elecciones al Parlamento Europeo tendrán lugar dentro de un mismo período, empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente; cada Estado miembro fijará las fechas y horas. En 1976, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijó el período electoral para las primeras elecciones de 1979. Las elecciones posteriores a las de 1979 se celebraron en el período correspondiente del último año del período quinquenal a que hace referencia el artículo 5 del Acta (1.3.1).

Por lo que respecta a las elecciones de 2014, el Consejo, mediante su Decisión de 14 de junio de 2013, modificó las fechas, fijadas inicialmente en junio, estableciendo el período comprendido entre los días 22 y 25 de mayo, para evitar así la coincidencia con las vacaciones de Pentecostés y de conformidad con la siguiente disposición recogida en el artículo 11: «Si resultare imposible celebrar las elecciones [...] durante dicho período, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará, al menos un año antes del final del período quinquenal contemplado en el artículo 5, otro período electoral que podrá ser anterior en dos meses como máximo o posterior en un mes como máximo, al período que resulte de la aplicación del párrafo precedente». Las elecciones posteriores se han de celebrar en el período correspondiente del último año del período quinquenal (artículo 11 del Acta de 1976). Por consiguiente, las elecciones de 2019 se celebrarán del 23 al 26 de mayo.

<sup>[1]</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos de carácter personal en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo (COM(2018)0636).

<sup>[2]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0029.

<sup>[3]</sup> DO L 651 de 2.7.2018, p. 1.

### G. Libertad del elector en lo relativo al orden de los candidatos en las listas

En la mayoría de los Estados miembros, los votantes pueden emitir votos preferenciales para alterar el orden de los nombres de una lista. No obstante, en nueve Estados miembros (Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Hungría, Portugal, Rumanía y el Reino Unido) las listas son cerradas (sin voto preferencial). En Luxemburgo, se puede votar incluso a candidatos que pertenecen a listas diferentes, mientras que en Suecia los electores pueden añadir o eliminar nombres de una lista. En Irlanda, Irlanda del Norte y Malta, los votantes enumeran a los candidatos por orden de preferencia (voto único transferible).

### H. Validación de los resultados y normas de la campaña electoral

Los Parlamentos nacionales de Dinamarca y Luxemburgo validan los resultados de las elecciones. En Eslovenia, la Asamblea Nacional confirma la elección de los diputados al Parlamento Europeo. En Alemania, el presidente de la mesa electoral federal publica los resultados definitivos un día después de los comicios. En Bélgica, la República Checa, Estonia, Irlanda, Italia, Austria, Eslovenia, Finlandia y el Reino Unido, este ámbito es competencia de los tribunales, como también lo es en Alemania si se impugna la decisión parlamentaria. En España, la validación del escrutinio la realiza la Junta Electoral Central, mientras que en los Países Bajos, Portugal y Suecia se encarga de este cometido una comisión de validación.

En la mayoría de Estados miembros, las normas sobre las campañas electorales (financiación autorizada, franjas horarias de emisión y publicación de resultados de sondeos) son las mismas que las que se aplican a las elecciones nacionales.

En virtud del artículo 4 del Reglamento interno del Parlamento Europeo y los artículos 5 y 13 del Acta de 1976, los diputados al Parlamento Europeo son elegidos para un mandato de cinco años, el cual se inicia con la apertura del primer período de sesiones después de cada elección. Tras las elecciones de 2014, esta apertura tuvo lugar el martes 1 de julio de 2014.

### I. Atribución de los escaños que resulten vacantes en el curso de una legislatura

En varios Estados miembros (Dinamarca, Francia, Croacia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y el Reino Unido), los escaños que resultan vacantes se atribuyen a los primeros candidatos no elegidos de la misma lista (en su caso, tras un ajuste para reflejar los votos conseguidos por los candidatos). En Bélgica, Alemania, Irlanda y Suecia, los escaños vacantes se atribuyen a los suplentes. En Alemania y España, en caso de falta de suplentes, se tiene en cuenta el orden de los candidatos en las listas. En Grecia, los escaños vacantes se atribuyen a los

suplentes de la misma lista y, si no existe un número de candidatos suficiente, se celebran elecciones parciales. En algunos Estados miembros, como Austria, los diputados al Parlamento Europeo tienen derecho a volver al Parlamento Europeo cuando el motivo de su marcha haya dejado de existir. En lo que al Reino Unido respecta, habida cuenta de que el plazo para la celebración de un acuerdo de retirada finaliza el 29 de marzo de 2019, ya habrá dejado de ser un Estado miembro de la Unión cuando tengan lugar las elecciones de 2019 entre los días 23 y 26 de mayo, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con el país, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo (artículo 50, apartado 3, del TUE). En la fecha de la salida del Reino Unido desaparecerán sus 73 escaños, que ya han sido objeto de redistribución parcial entre otros Estados miembros mediante la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, para el período posterior a las elecciones europeas de 2019 (1.3.3).

## Papel del Parlamento Europeo

Desde la década de los sesenta del siglo pasado, el Parlamento Europeo se ha pronunciado reiteradas veces sobre cuestiones relativas a la legislación electoral y ha presentado propuestas de conformidad con el artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La falta de un procedimiento auténticamente uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo ilustra la dificultad de conciliar diferentes tradiciones nacionales. El Tratado de Ámsterdam ofreció la posibilidad de adoptar principios comunes, lo que permitió superar estas dificultades, aunque solo parcialmente. La intención contemplada en el artículo 223 del TFUE de adoptar un procedimiento uniforme, que requiere la aprobación del Parlamento Europeo, todavía no se ha hecho realidad. El constante esfuerzo del Parlamento por modernizar y «europeizar» el procedimiento electoral común desembocó en 1997 en una propuesta de procedimiento electoral uniforme cuyas líneas generales se recogen en la Decisión del Consejo de 2002. Se sigue debatiendo la propuesta de circunscripción europea (crear una única circunscripción europea para la atribución del 10 % de los escaños). El 7 de febrero de 2018, el Parlamento votó a favor de que se redujera el número de escaños de 751 a 705 tras la retirada del Reino Unido de la Unión, que puede producirse antes de la celebración de las elecciones de 2019.

El 22 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución por la que se instaba a los partidos políticos europeos a designar a candidatos para el puesto de presidente de la Comisión, con vistas a reforzar así la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión, lo que se aplicó para las elecciones de 2014, a las cuales se presentaron por primera vez candidatos cabezas de lista. Finalmente, sobre la base de los resultados de las elecciones de 2014, uno de estos candidatos, Jean-Claude



Juncker, fue elegido presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo el 22 de octubre de 2014. En su Decisión, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea<sup>[1]</sup>, el Parlamento afirmó estar preparado para rechazar a cualquier candidato a la presidencia de la Comisión que no haya sido designado como cabeza de lista («Spitzenkandidat») de un partido político europeo en el período previo a las elecciones europeas de 2019.

En 2003, se creó un sistema de financiación de los partidos políticos europeos que también permite el establecimiento de fundaciones políticas (1.3.3) a escala de la Unión (Reglamento (UE, Euratom) 2018/673, de 3 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas).

---

→ [Udo Bux](#)

<sup>[1]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0030.

## 1.3.5. El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales

*El avance de la integración europea ha implicado la modificación del papel de los Parlamentos nacionales. Se han creado diversos instrumentos de cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con el objetivo de garantizar un control democrático efectivo de la legislación europea a todos los niveles. Las disposiciones introducidas por el Tratado de Lisboa han reforzado esta tendencia.*

### Base jurídica

Artículo 12 y Protocolo (n.º 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea del Tratado de la Unión Europea (TUE).

### Objetivos

#### A. Justificación de la cooperación

El proceso de integración europea conlleva de forma inherente la transferencia de algunas competencias que solían ejercer los Gobiernos nacionales a instituciones comunes con poder de decisión, por lo que ha disminuido el papel de los Parlamentos nacionales como autoridad legislativa, presupuestaria y de control del ejecutivo. Aunque numerosas competencias transferidas del ámbito nacional al de la Unión en un principio recayeron sobre el Consejo, el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo progresivamente una completa función parlamentaria.

- Los Parlamentos nacionales consideran que un mayor control nacional de la actividad europea de sus Gobiernos y el acercamiento al Parlamento Europeo pueden ser un medio adecuado de recuperar la influencia perdida y asegurar conjuntamente que la construcción europea se asiente sobre principios democráticos.
- El Parlamento Europeo, por su parte, ha adoptado una posición basada generalmente en el concepto de que el mantenimiento de relaciones sólidas con los Parlamentos nacionales contribuye a reforzar su legitimidad y a acercar Europa a los ciudadanos.

#### B. Evolución del contexto de la cooperación

El papel de los Parlamentos nacionales se vio debilitado inicialmente a medida que progresaba la integración europea: los poderes de la Comunidad (y, más tarde, de la Unión) se han ido incrementado y sus áreas de competencia se han ido ampliado, las votaciones por mayoría se han convertido en la norma en el Consejo y han aumentado, así mismo, los poderes legislativos del Parlamento Europeo.

Hasta 1979, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales mantenían vínculos inquebrantables, ya que los diputados al Parlamento Europeo eran designados entre los diputados de los Parlamentos

nacionales. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo rompió estos vínculos y durante unos diez años no hubo prácticamente ninguna relación. La necesidad de restablecer los lazos se hizo sentir a partir de 1989, cuando se iniciaron contactos y se intentó reemplazar los vínculos orgánicos anteriores. El Tratado de Maastricht contribuyó a esta labor con dos declaraciones (13 y 14), que preveían en particular:

- el respeto de la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea (debían ser informados por sus Gobiernos respectivos de las propuestas legislativas de la Unión Europea «con la antelación suficiente» y, si fuera necesario, mantener conferencias comunes),
- y el impulso de la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales mediante la intensificación de contactos, el intercambio de información, la organización de reuniones regulares y la eventual concesión de facilidades recíprocas.

Más recientemente, los Parlamentos nacionales han asumido cierto control sobre la actuación europea de sus Gobiernos, ya sea tras reformas constitucionales, en virtud de compromisos gubernamentales o gracias a la modificación de sus propios métodos de funcionamiento, así como a la interpretación de las normas constitucionales nacionales por los tribunales constitucionales de determinados Estados miembros. Sus comisiones especializadas en asuntos de la Unión han desempeñado un papel fundamental en esta evolución y en la cooperación con el Parlamento Europeo.

El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam impulsaba una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión y preveía una transmisión más rápida de los documentos de consulta y de las propuestas legislativas de la Comisión para que los Parlamentos nacionales puedan examinarlos antes de que el Consejo adopte una decisión. Los Parlamentos nacionales también influyeron significativamente en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa (véase la ficha 1.1.4) y fueron el objeto de uno de sus once grupos de trabajo. En mayo de 2006, la Comisión acordó transmitir a los

Parlamentos nacionales todas las nuevas propuestas y documentos de consulta. Con el Tratado de Lisboa, este «diálogo político» se ha convertido en una obligación jurídica para la Comisión. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea garantiza además un derecho a la información más amplio para los Parlamentos nacionales por parte de las instituciones de la Unión Europea, así como la obligación de transmitir todos los proyectos de actos legislativos y las solicitudes de adhesión a la Unión.

El Tratado de Lisboa ha introducido por fin un sistema de alerta temprana, es decir, un mecanismo para que los Parlamentos nacionales puedan vigilar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas (Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). En el plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de una propuesta legislativa, los Parlamentos nacionales pueden enviar un dictamen motivado a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, indicando por qué consideran que el proyecto en cuestión no se ajusta al principio de subsidiariedad. Por otro lado, el Tratado establece la posibilidad de bloquear las propuestas legislativas por una mayoría de las cámaras legislativas. Sin embargo, la decisión definitiva corresponde a las autoridades legislativas (Parlamento Europeo y Consejo) (véase la ficha 1.2.2). Este mecanismo ha sido utilizado tres veces desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: en mayo de 2012, para la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada «Monti II»), en octubre de 2013, para la propuesta de Reglamento relativo a la creación de una Fiscalía Europea, y en mayo de 2016, para la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. El Tratado también contiene nuevos artículos que aclaran el papel de los Parlamentos nacionales en el marco de la nueva configuración institucional de la Unión (artículos 10 y 12 del TUE).

Desde el inicio de la crisis de la deuda soberana de la Unión, en marzo de 2010, el papel de los Parlamentos nacionales de la zona del euro en el contexto de la ratificación o modificación de los paquetes de rescate ha puesto de relieve la importancia de una estrecha cooperación y de un intercambio de información permanente entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que entró en vigor en enero de 2013, prevé, en su artículo 13, una cooperación específica entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales para el ejercicio del control parlamentario en materia de gobernanza económica y financiera.

## Resultados: instrumentos de cooperación

### A. Conferencias de Presidentes de Asambleas Parlamentarias de la Unión Europea

Estas conferencias se instituyeron a partir de 1981, tras las reuniones organizadas en 1963 y 1973. En dichas conferencias, que se celebraban, en un principio, cada dos años, se reúnen los presidentes de los Parlamentos nacionales y el presidente del Parlamento Europeo. Se preparan mediante reuniones de los secretarios generales y tratan sobre cuestiones específicas relacionadas con la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. A lo largo de los últimos años, los presidentes se han reunido con periodicidad anual. Desde 1995, el Parlamento Europeo mantiene estrechas relaciones con los Parlamentos de los países asociados y de los países candidatos a la adhesión. Los presidentes del Parlamento Europeo y de estos Parlamentos se reúnen de forma regular para debatir las estrategias de adhesión y otras cuestiones de actualidad.

### B. Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria

La Gran Conferencia celebrada en Viena en 1977 creó el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CEIDP). El Centro, que es una red de servicios de documentación y de investigación que cooperan estrechamente para facilitar el acceso a la información (incluidas las bases de datos nacionales y europeas) y coordinar la investigación para evitar duplicidades, centraliza y difunde estudios, y ha creado un sitio web destinado a mejorar el intercambio de información. A través de su anuario, facilita los contactos entre los distintos servicios de investigación de los Parlamentos miembros. El Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se ocupan conjuntamente de su administración. El Centro engloba a los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión y del Consejo de Europa, y sus servicios también están a la disposición de los Parlamentos de Estados que participan en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en calidad de observadores.

### C. Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad

La idea de esta Conferencia se concretó en Roma en 1990 con el nombre de «Sesiones Europeas». Esta Conferencia versó sobre el futuro de la Comunidad, las implicaciones para la CE y los Estados miembros de las propuestas relativas a la unión económica y monetaria y a la unión política, y, más concretamente, el papel de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. Reunió a 258 participantes (173 de los Parlamentos nacionales y 85 del Parlamento Europeo). La iniciativa no ha tenido continuación.

#### D. Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC)

Esta Conferencia, propuesta en un principio por el presidente de la Asamblea Nacional francesa, reúne cada seis meses, desde 1989, a los órganos de los Parlamentos nacionales especializados en los asuntos de la Unión y a seis diputados al Parlamento Europeo. Cada Conferencia, en la que se tratan temas importantes relacionados con la integración europea, está convocada por el Parlamento del país que ejerce la Presidencia del Consejo y preparada de forma conjunta por el Parlamento Europeo y los Parlamentos de la troika de la Presidencia.

La COSAC no es un órgano de toma de decisiones, sino de consulta y de coordinación, que adopta posiciones por consenso. El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea dispone expresamente que la COSAC podrá dirigir a las instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente. De todos modos, las aportaciones presentadas por la COSAC no vinculan en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición.

#### E. Encuentros parlamentarios

Tras la experiencia de la Convención sobre el Futuro de Europa, tanto los diputados al Parlamento Europeo como los parlamentarios nacionales juzgaron útil la creación de un instrumento de cooperación política permanente para tratar asuntos específicos. En consecuencia, los diputados al Parlamento Europeo y los parlamentarios nacionales se han ido reuniendo desde 2005 en el marco de encuentros parlamentarios para tratar cuestiones importantes que afectan a los Parlamentos en el proceso decisorio y de refuerzo de las instituciones de la Unión Europea.

#### F. Otros instrumentos de cooperación

La mayoría de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo se coordinan con las comisiones homólogas a escala nacional con motivo de las reuniones bilaterales o multilaterales y las visitas de presidentes o ponentes.

Los contactos entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los Parlamentos nacionales se desarrollan de forma variable en función de los partidos políticos o el país de que se trate.

La cooperación administrativa se lleva a cabo principalmente en forma de cursillos de formación en los servicios del Parlamento Europeo y de intercambios de funcionarios. Las oficinas de la mayoría de los representantes de los Parlamentos nacionales están situadas en el mismo edificio del Parlamento Europeo en el que se encuentra la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales. El intercambio recíproco de información sobre el trabajo parlamentario, sobre todo en materia de legislación, cobra cada vez más importancia gracias especialmente a las modernas tecnologías de la información, como la red IPEX, basada en una plataforma electrónica de intercambio de datos y comunicación (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=ES>).

#### Papel del Parlamento Europeo

El 19 de abril de 2018, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales, en la que señala que estos están mejorando su colaboración y contribuyendo activamente al buen funcionamiento constitucional de la Unión Europea, garantizando así un mayor pluralismo y una mayor legitimidad democrática. También reconoce que la rendición de cuentas de los Gobiernos nacionales ante sus Parlamentos constituye «la piedra angular de la función de los Parlamentos nacionales en la Unión». Al mismo tiempo recuerda que el sistema de alerta rápida apenas se ha utilizado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Parlamento Europeo considera que podría reformarse en el marco del actual Tratado. En este sentido, pide a la Comisión Europea que aplique «un período de notificación técnica» con el fin de conceder más tiempo entre la fecha en que los Parlamentos nacionales reciben los proyectos de actos legislativos y la fecha en que comienza el plazo de ocho semanas. Además, el Parlamento Europeo apoya la posibilidad de que los Parlamentos nacionales presenten a la Comisión propuestas constructivas con vistas a ejercer una influencia positiva en el debate europeo y en el poder de iniciativa de la Comisión. Por último, presenta una serie de sugerencias destinadas a reforzar los instrumentos de cooperación existentes entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

→ [Roberta Panizza](#)

## 1.3.6. El Consejo Europeo

*El Consejo Europeo, constituido por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, da el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. El presidente de la Comisión también forma parte del Consejo Europeo como miembro sin derecho a voto. El presidente del Parlamento Europeo se dirige al Consejo Europeo al principio de las reuniones. El Tratado de Lisboa instauró el Consejo Europeo como una institución de la Unión y lo dotó de una presidencia de larga duración.*

### Bases jurídicas

Artículos 13, 15, 26, 27 y 42, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

### Evolución histórica

El Consejo Europeo es hoy la conferencia en la cumbre que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión. La primera de estas «cumbres europeas» se celebró en París en 1961 y desde 1969 tienen lugar con mayor frecuencia.

Fue en la cumbre europea de París en febrero de 1974 cuando se decidió que estas reuniones de jefes de Estado o de Gobierno se celebrarían en lo sucesivo periódicamente con el nombre de «Consejo Europeo», lo que permitiría adoptar un enfoque general frente a los problemas de la integración europea y garantizar que se coordinaran debidamente las actividades de la Unión.

El Acta Única Europea (1986) incluyó por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados comunitarios. Fijó su composición y estableció un ritmo de dos reuniones anuales.

El Tratado de Maastricht (1992) oficializó su función en el proceso institucional de la Unión.

El Tratado de Lisboa convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13 del TUE). Sus tareas consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15 del TUE). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en adelante, «el Consejo») acordaron compartir la sección II del presupuesto de la Unión (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero, por lo que el presupuesto general consta de solo de diez secciones y no de once, a pesar de que el Consejo Europeo y el Consejo son instituciones distintas.

### Organización

Convocado por su presidente, el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los 28 Estados miembros y por el presidente de la Comisión (artículo 15, apartado 2, del TUE). El

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en sus trabajos. En general, se invita al presidente del Parlamento Europeo a intervenir al principio de la reunión (artículo 235, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

El propio Consejo Europeo elige a su presidente por un mandato de dos años y medio, renovable una vez, quien representa a la Unión ante el mundo exterior.

El Consejo Europeo resuelve habitualmente por consenso, pero decide varios nombramientos importantes por mayoría cualificada (por ejemplo, los de su presidente, del candidato al cargo de presidente de la Comisión Europea, de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de presidente del Banco Central Europeo).

El Consejo Europeo se reúne normalmente cuatro veces al año. Desde 2008, el Consejo Europeo se ha reunido con mayor frecuencia, en especial durante la crisis financiera y la posterior crisis de la deuda de la zona del euro. En los últimos tiempos, los flujos migratorios hacia la Unión y las cuestiones de seguridad interior también han ocupado en gran medida al Consejo Europeo.

Desde 2016, los jefes de Estado o de Gobierno también se han reunido en un formato a 27, es decir, sin el Reino Unido. Estas reuniones eran, al principio, informales, antes de que el Reino Unido notificara formalmente su retirada de la Unión en el marco del artículo 50 del TUE en marzo de 2017. Tras la notificación se han celebrado varias reuniones formales del «Consejo Europeo (artículo 50)» de la UE-27 en paralelo a las reuniones normales.

Asimismo, los miembros del Consejo Europeo se reúnen en un formato de «conferencias intergubernamentales»: las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la Unión. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que hoy se denomina «procedimiento de revisión ordinario». La conferencia intergubernamental, convocada por el presidente del Consejo Europeo, decide las modificaciones de los Tratados por unanimidad.

## Funciones

### A. Papel en el sistema institucional de la Unión

Con arreglo al artículo 13 del TUE, el Consejo Europeo forma parte del «marco institucional único» de la Unión. Su papel es, sin embargo, el de proporcionar un impulso político general, en vez de actuar como órgano de toma de decisiones en sentido jurídico. Únicamente toma decisiones con consecuencias jurídicas para la Unión en casos excepcionales (véase el punto 2 de la sección C a continuación), pero ha adquirido una serie de competencias decisorias institucionales. Es más, el Consejo Europeo está autorizado a adoptar actos jurídicamente vinculantes, que pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia, también por omisión (artículo 265 del TFUE).

El artículo 7, apartado 2, del TUE dota al Consejo Europeo de la facultad de iniciar el procedimiento de suspensión de los derechos de un Estado miembro si se constata una violación grave de los principios de la Unión, previa aprobación por el Parlamento Europeo.

### B. Relaciones con las demás instituciones

El Consejo Europeo toma sus decisiones con total independencia y en la mayoría de ocasiones no se requiere una iniciativa de la Comisión ni la participación del Parlamento.

De todos modos, el Tratado de Lisboa mantiene un vínculo organizativo con la Comisión, dado que su presidente forma parte, sin voto, del Consejo Europeo y que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en los debates. Asimismo, el Consejo Europeo pide a menudo a la Comisión que le presente informes preparatorios para sus reuniones. En el artículo 15, apartado 6, letra d), del TUE se establece que el presidente del Consejo Europeo debe presentar al Parlamento Europeo un informe al término de cada reunión. El presidente, además, se reúne con el presidente del Parlamento Europeo y con los líderes de los grupos políticos una vez al mes, y en febrero de 2011 aceptó responder a preguntas escritas de los diputados en relación con sus propias actividades políticas. Sin embargo, el Parlamento puede influir, de manera informal, mediante la presencia de su presidente en las reuniones del Consejo Europeo y en las reuniones previas al Consejo Europeo de los líderes de los partidos con sus respectivas familias políticas europeas y mediante las resoluciones que adopte sobre los puntos del orden del día de las reuniones, sobre los resultados de las reuniones y sobre los informes oficiales que le presenta el Consejo Europeo.

Según el Tratado de Lisboa, el nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad pasa a ser un elemento adicional, que propone y ejecuta la política exterior en

nombre del Consejo Europeo. El presidente del Consejo Europeo asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

### C. Competencias

#### 1. Institucional

El Consejo Europeo «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15, apartado 1, del TUE). Decide además, por mayoría cualificada, la formación del Consejo y el calendario de las presidencias rotatorias.

#### 2. Política exterior y de seguridad

El Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (PESC) y decide las estrategias comunes para su aplicación (artículo 26 del TUE). Decide, por unanimidad, si es necesario recomendar a los Estados miembros proceder a la definición progresiva de una política común de defensa con arreglo al artículo 42, apartado 2, del TUE.

En caso de que un Estado miembro declare su intención de oponerse a la adopción de una decisión por motivos importantes relativos a su política nacional, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se remita el asunto al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad (artículo 31, apartado 2, del TUE). En caso de que los Estados miembros decidan establecer una cooperación reforzada en este ámbito, se puede seguir el mismo procedimiento (artículo 20 del TUE).

#### 3. Gobernanza económica y marco financiero plurianual (MFP)

Desde 2009, la crisis de la deuda soberana ha convertido al Consejo Europeo y a las cumbres del euro en actores protagonistas de la lucha contra las repercusiones de la crisis bancaria mundial. Varios Estados miembros han recibido paquetes de ayuda financiera a través de acuerdos ad hoc o temporales decididos por los jefes de Estado o de Gobierno y ratificados posteriormente en los Estados miembros. En el futuro, la ayuda financiera se canalizará a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que será permanente. Los Gobiernos de los Estados miembros, con la participación activa de la Comisión, del Parlamento y del BCE, han elaborado un tratado internacional (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado «Pacto Presupuestario») que permite un control más estricto de las políticas en materia presupuestaria y socioeconómica de los Estados miembros. Esto suscita cada vez más interrogantes acerca del papel de la Comisión y del Parlamento en la gobernanza económica de la zona del euro.

El Consejo Europeo también desempeña un papel importante en el Semestre Europeo. En sus reuniones de primavera publica orientaciones políticas en materia de reformas macroeconómicas, fiscales y estructurales, y políticas que generen crecimiento. En sus reuniones de junio aprueba recomendaciones como resultado de la evaluación de los programas nacionales de reforma elaborados por la Comisión y debatidos en el Consejo.

También participa en la negociación del MFP, en el que desempeña un papel capital para alcanzar un acuerdo político sobre las cuestiones políticas clave en el Reglamento sobre el MFP, tales como los límites de gasto, los programas de gasto y la financiación (recursos).

#### 4. Cooperación política y judicial en materia penal

A petición de cualquiera de los miembros del Consejo, el Consejo Europeo decidirá si se establece una cooperación reforzada en cualquiera de las áreas relativas a este ámbito (artículo 20 del TUE). El Tratado de Lisboa ha introducido varias cláusulas pasarela nuevas que permiten al Consejo Europeo cambiar la fórmula de toma de decisiones del Consejo, a fin de pasar de la unanimidad a la mayoría (1.2.4).

### Resultados

El Consejo Europeo ha demostrado su eficacia a la hora de adoptar orientaciones generales para la acción de la Unión. El 27 de junio de 2014, el Consejo Europeo acordó cinco ámbitos prioritarios para orientar el trabajo de la Unión en los próximos cinco años: 1) el empleo, el crecimiento y la competitividad; 2) empoderamiento y protección de los ciudadanos; 3) las políticas energética y climática; 4) el espacio de libertad, seguridad y justicia; y 5) la Unión como actor de primer nivel en la escena mundial. Dichas prioridades figuran en el documento titulado «Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio», que se utiliza para planificar el trabajo del Consejo Europeo y sirve además como base para los programas de trabajo de otras instituciones de la Unión.

El Consejo Europeo también ha contribuido a superar bloqueos en el proceso de toma de decisiones de la Unión. Sin embargo, su composición intergubernamental y sus procedimientos de toma de decisiones pueden estar frenando la evolución federal de la integración europea en general. Aún deben evaluarse los cambios institucionales que introduce el Tratado de Lisboa. Cabe señalar que el presidente del Consejo Europeo rinde cuentas regularmente ante el Parlamento Europeo.

#### A. Política exterior y de seguridad

La política exterior y de seguridad constituye, desde principios de la década de 1990, un elemento pri-

mordial de las cumbres del Consejo Europeo. Las decisiones que ha tomado en este ámbito se refieren, en particular, a:

- la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo;
- la política europea de vecindad y las relaciones con Rusia;
- las relaciones con los países mediterráneos y Oriente Próximo.

En la reunión celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió reforzar la PESC mediante el desarrollo de infraestructuras militares y civiles para la gestión de crisis.

En su reunión celebrada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

En su reunión en Bruselas de los días 22 y 23 de junio de 2016, el Consejo Europeo acordó la necesidad de poner en marcha una cooperación estructurada permanente (CEP) a fin de reforzar la seguridad y la defensa europeas. Se creó la CEP mediante una Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Participan en ella todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca, Malta y el Reino Unido.

#### B. Ampliación

El Consejo Europeo ha establecido los términos para cada ronda de ampliación de la Unión. En Copenhague, en 1993, sentó las bases para una nueva oleada de adhesiones (los criterios de Copenhague). En las reuniones de los años siguientes, se precisaron los criterios de adhesión y las reformas institucionales previas.

El Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002) decidió que, a partir del 1 de mayo de 2004, se haría efectiva la adhesión a la Unión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Rumanía y Bulgaria se adhirieron a la Unión el 1 de enero de 2007.

El 3 de octubre de 2005, reunido en Luxemburgo, el Consejo aprobó un marco de negociaciones con Croacia y Turquía con vistas a su adhesión a la Unión. El Tratado de adhesión de Croacia se firmó el 9 de diciembre de 2011, y la adhesión de este país tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

#### C. Reforma institucional

El Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) definió las modalidades de elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2). Por su parte, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) convocó la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza.

El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) decidió convocar una Convención sobre el

futuro de Europa, que redactó el malogrado Tratado Constitucional (1.1.4). Tras dos años y medio de punto muerto institucional, el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para la Conferencia Intergubernamental que conduciría a la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (1.1.5). El 25 de marzo de 2011, adoptó la decisión por la que se modifica el artículo 136 y se prepara el terreno para la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El 29 de junio de 2018, el Consejo Europeo adoptó la decisión sobre la composición del Parlamento Europeo, que permite a los Estados miembros adoptar las medidas nacionales necesarias para organizar las elecciones para la legislatura 2019-2024.

El 23 de marzo de 2018, el Consejo Europeo (artículo 50), reunido en su composición UE-27, adoptó

las directrices sobre el marco para la futura relación con el Reino Unido después del Brexit. Según estas orientaciones, la Unión quiere tener la asociación más estrecha posible con el Reino Unido, que abarcaría la cooperación económica y comercial, la seguridad y la defensa, entre otros ámbitos.

El 29 de junio de 2018, el Consejo Europeo (artículo 50), reunido en su composición UE-27, hizo balance de la situación de las negociaciones sobre el Brexit y adoptó unas Conclusiones sobre los avances realizados. Celebró los nuevos avances alcanzados en relación con algunas partes del texto jurídico del acuerdo de retirada, pero los dirigentes han destacado también que hay aspectos importantes todavía no acordados.

---

→ [Eeva Pavy](#)



## 1.3.7. Consejo de la Unión Europea

*Junto con el Parlamento Europeo, el Consejo es la institución que adopta la legislación de la Unión a través de reglamentos y directivas, además de elaborar decisiones y recomendaciones no vinculantes. Dentro de sus ámbitos de competencia, adopta sus decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad, de conformidad con la base jurídica del acto que precise de su aprobación.*

### Base jurídica

En el marco institucional único de la Unión, el Consejo ejerce las competencias que le confieren el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TUE») y los artículos 237 a 243 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»).

### Funciones

#### A. Legislación

Sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario), o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo (véase la ficha 1.2.3). El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes (artículo 288 del TFUE) y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

#### B. Presupuesto

El Consejo es una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria que aprueba el presupuesto de la Unión Europea, mientras que la otra es el Parlamento Europeo (véase la ficha 1.2.5). Además, el Consejo también adopta, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial, decisiones que establecen las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión y al marco financiero plurianual (artículos 311 y 312 del TFUE). En este último caso, el Parlamento debe dar su aprobación por mayoría de sus diputados. El Parlamento aprobó el marco financiero plurianual más reciente (2014-2020) en noviembre de 2013. El Consejo comparte la sección II del presupuesto de la Unión Europea (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero) con el Consejo Europeo, aunque se trate de dos instituciones distintas.

### C. Otras competencias

#### 1. Acuerdos internacionales

El Consejo celebra los acuerdos internacionales de la Unión Europea, que son negociados por la Comisión y, en la mayoría de los casos, requieren la aprobación del Parlamento (artículo 218, apartado 6, del TFUE).

#### 2. Nombramientos

El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

#### 3. Política económica

El Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros (artículo 121 del TFUE) y, sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. Los miembros del Eurogrupo se rigen por reglas específicas y eligen a un presidente por un mandato de dos años y medio (artículos 136 y 137 del TFUE). Por norma general, los ministros de Finanzas del Eurogrupo se reúnen el día anterior a la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

El Consejo ejerce asimismo determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo. Al inicio del ciclo, en otoño, examina las recomendaciones específicas por país destinadas a la zona del euro, basándose en el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, y en junio y julio adopta las recomendaciones específicas por país, tras su aprobación por el Consejo Europeo.

El artículo 136 del TFUE fue modificado mediante la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo y entró en vigor el 1 de mayo de 2013, tras su ratificación por parte de todos los Estados miembros. En la actualidad, dicho artículo proporciona el fundamento jurídico para los mecanismos de estabilidad, como el MEDE (véase la ficha 2.6.8).

#### 4. Política extranjera y de seguridad común

El Tratado de Lisboa ha conferido personalidad jurídica a la Unión Europea, que ha sustituido a la Comunidad Europea. Por otro lado, este Tratado elimina la estructura de los tres pilares. Los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior pasaron a ser políticas de la Unión completamente integradas, que se rigen generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en materia de política exterior y

de seguridad común, el Consejo sigue actuando según unas normas específicas cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

La antigua fórmula de la *troika* ha sido sustituida por un sistema nuevo: bajo la presidencia permanente del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ahora el Consejo de Asuntos Exteriores debe colaborar estrechamente con la Comisión. Sigue contando con la asistencia de su Secretaría General y también del Servicio Europeo de Acción Exterior.

## Organización

### A. Composición

#### 1. Miembros

El Consejo se compone de «un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente» (artículo 16, apartado 2, del TFUE).

#### 2. Presidencia

La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, recae en el representante del Estado miembro que ocupa la presidencia de la Unión Europea. Esta se ejerce por rotación durante un periodo de seis meses, según un orden que determina el Consejo por unanimidad (artículo 16, apartado 9, del TFUE). La presidencia de todas las formaciones del Consejo, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores, está desempeñada por grupos preestablecidos de tres Estados miembros durante un periodo de 18 meses, en el que cada miembro del grupo ocupa la presidencia durante seis meses.

Durante los próximos cinco años, los Estados miembros ocuparán la presidencia por el siguiente orden: Austria durante el segundo semestre de 2018, Rumanía y Finlandia en 2019, Croacia y Alemania en 2020, Portugal y Eslovenia en 2021, Francia y la República Checa en 2022, y Suecia y España en 2023. El Consejo Europeo puede cambiar el orden de las presidencias (artículo 236, letra b), del TFUE).

#### 3. Órganos preparatorios

Un comité compuesto por representantes permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe (artículo 240 del TFUE). Este comité, conocido como «Coreper», está presidido por un representante del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo de Asuntos Generales, es decir, la presidencia de turno. Sin embargo, el Comité Político y de Seguridad, que sigue la evolución de la situación internacional en materia de política exterior y de seguridad común, está presidido por un representante del Alto Representante

de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Coreper se reúne cada semana para preparar los trabajos del Consejo y coordinar las actividades vinculadas a la codecisión con el Parlamento Europeo. Se divide en dos grupos: el Coreper I (compuesto por representantes permanentes adjuntos que preparan los trabajos relativos a los ámbitos más técnicos, entre ellos agricultura, empleo, educación o medio ambiente) y el Coreper II (que se ocupa de materias más ligadas a la «alta política», es decir, los asuntos exteriores, económicos y monetarios, o la justicia y los asuntos de interior). En su labor de preparación, el Coreper recibe la asistencia de aproximadamente una decena de comités y un centenar de grupos de trabajo especializados.

### B. Funcionamiento

Según el asunto de que se trate, el Consejo adopta decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad (véanse las fichas 1.2.3 y 1.2.4). Cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, sus reuniones están abiertas al público (artículo 16, apartado 8, del TFUE). El Consejo nombra a su secretario general en aplicación del artículo 240 del TFUE. Las reuniones del Consejo se celebran en Bruselas, pero también en Luxemburgo (sesiones de abril, junio y octubre). Actualmente existen diez formaciones del Consejo, tres de las cuales se reúnen periódicamente (Asuntos Generales, Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Monetarios (Ecofin)).

#### 1. Mayoría simple

La mayoría simple supone que una decisión se toma cuando cuenta con más votos a favor que en contra. A tal efecto, cada Estado miembro del Consejo dispone de un voto. La norma de la mayoría simple se aplica salvo disposición contraria del Tratado (artículo 238, apartado 1, del TFUE). Por tanto, se trata del proceso decisorio por defecto. No obstante, en realidad, solo se aplica a unos pocos asuntos: el reglamento interno del Consejo, la organización de la Secretaría General del Consejo y los estatutos de los Comités previstos en el Tratado.

#### 2. Mayoría cualificada

##### a. Mecanismo

En gran número de asuntos, el Tratado prevé que las decisiones se adopten por mayoría cualificada, es decir, por más votos que la mayoría simple. En este caso, ya no existe la igualdad de derechos de voto. Cada Estado miembro dispone de un cierto número de votos en función de su peso demográfico (artículo 205, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea —Tratado CE— y artículo 238 del TFUE, a partir de noviembre de 2014). El 1 de enero de 2007 se introdujo una nueva ponderación de los votos; la mayoría cualificada solo se obtiene si la decisión recoge al menos 260 votos de un total de

352 (73,86 %), la decisión se aprueba por una mayoría de los Estados miembros, y la decisión se aprueba por al menos 60 % de la población de la Unión (un Estado miembro ha de solicitar el cumplimiento de este último criterio).

El Tratado de Lisboa prescinde del sistema de ponderación de voto y aplica una simple regla de doble mayoría: el 55 % de los miembros del Consejo (el 72 % si la propuesta no proviene de la Comisión o del Alto Representante), incluidos por lo menos 16 de ellos (o 21 si no existe iniciativa de la Comisión o del Alto Representante) y que representen como mínimo el 65 % de la población total de la Unión. Este nuevo sistema se aplica desde el 1 de noviembre de 2014.

#### **b. *Ámbito de aplicación***

El Tratado de Lisboa ha ampliado de nuevo el ámbito de aplicación de la toma de decisiones por mayoría cualificada. La votación por mayoría cualificada se introduce o se amplía en sesenta y ocho bases jurídicas, en la mayoría de los casos acompañada del procedimiento legislativo ordinario (incluidas muchas áreas del antiguo tercer pilar). Asimismo, la mayoría cualificada se aplica para la designación del presidente y los miembros de la Comisión, así como de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones (véanse las fichas 1.2.3 y 1.2.4).

### **3. Unanimidad**

El Tratado solo exige la unanimidad para un número reducido de asuntos, pero entre ellos figuran algunos de los más importantes (fiscalidad, política social, etc.). Si bien el Tratado de Lisboa la ha mantenido, en el artículo 48, apartado 7, del TUE, se prevé ahora una «cláusula pasarela», que permite al Consejo adoptar una decisión en ciertas materias por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad. Además, por lo que respecta a determinadas políti-

cas, el Consejo puede decidir (por unanimidad) ampliar el uso de la votación por mayoría cualificada, por ejemplo en materia de Derecho de familia con repercusión transfronteriza (artículo 81, apartado 3, del TFUE).

En general, el Consejo tiende a buscar la unanimidad, incluso en asuntos en los que no es necesaria. Esta preferencia se remonta al «compromiso de Luxemburgo» de 1966, con el que se concluyó un conflicto surgido entre Francia y los demás Estados miembros cuando la primera se negó a pasar de la unanimidad al voto por mayoría cualificada en una serie de asuntos. El texto transaccional dice lo siguiente: «Cuando, en el caso de decisiones que puedan adoptarse por mayoría a propuesta de la Comisión, estén en juego los intereses fundamentales de uno o varios socios, los miembros del Consejo tratarán, en un plazo razonable, de encontrar soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad».

En 1994 se encontró una solución análoga. El denominado «compromiso de Ioánnina» protegía a una serie de Estados miembros cercanos a la minoría de bloqueo al disponer que, si dichos Estados expresaban su intención de oponerse a la toma de una decisión por parte del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo que estuviera a su alcance, dentro de un plazo de tiempo razonable, por lograr una solución satisfactoria para la gran mayoría de Estados.

Más recientemente, la posibilidad de instaurar un nuevo sistema de doble mayoría desde 2014 hasta el 31 de marzo de 2017 iba en ese sentido y permitía así, a demanda de un Estado miembro, la aplicación de la antigua regla de mayoría cualificada del Tratado de Niza (véase la ficha 1.2.3).

---

→ [Eeva Pavy](#)

## 1.3.8. La Comisión Europea

*La Comisión es la institución de la Unión que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa e importantes poderes ejecutivos en ámbitos como la competencia y el comercio exterior. Es el principal órgano ejecutivo de la Unión Europea y está formada por un colegio de comisarios compuesto por un representante por Estado miembro. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión y el respeto de los Tratados por los Estados miembros; además, preside los comités competentes para la aplicación del Derecho de la Unión. Se ha sustituido el antiguo sistema de comitología por nuevos instrumentos jurídicos, a saber, los actos de ejecución y los actos delegados.*

### Base jurídica

Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 234, 244 a 250, 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión)<sup>[1]</sup>.

### Evolución histórica

En los inicios, cada Comunidad estaba dotada de su propio ejecutivo: una Alta Autoridad para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y una Comisión para cada una de las dos Comunidades creadas por el Tratado de Roma (1957), esto es, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Estos tres ejecutivos se fusionaron en uno, la Comisión Europea, el 8 de abril de 1965, mediante el Tratado de Fusión (1.1.2).

### Composición y estatuto

#### A. Número de miembros

Durante muchos años, la Comisión estuvo compuesta por al menos uno y no más de dos comisarios por cada Estado miembro. En un principio, el Tratado de Lisboa preveía, a partir del 1 de noviembre de 2014, un número de comisarios correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros. Paralelamente, se introducía un elemento de flexibilidad al conceder al Consejo Europeo la posibilidad de determinar el número definitivo de comisarios (artículo 17, apartado 5, del TUE). En 2009, el Consejo Europeo decidió que el número de miembros de la Comisión continuase siendo igual al número de Estados miembros.

#### B. Procedimiento de designación

El Tratado de Lisboa establece que el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas (tal y como se establece en la Declaración n.º 11 relativa a los apartados 6 y 7 del

artículo 17 del Tratado de la Unión Europea aneja al Tratado de Lisboa), propondrá al Parlamento un candidato a presidente de la Comisión por mayoría cualificada. El Parlamento elige al candidato por mayoría de los miembros que lo componen (artículo 17, apartado 7, del TUE).

El Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo»), por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente electo, aprueba la lista de las demás personalidades que se proponga designar miembros de la Comisión, de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

El presidente y los demás miembros de la Comisión, incluido el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento y, a continuación, son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

Desde el Tratado de Maastricht, el mandato de comisario coincide con la legislatura del Parlamento, que es de cinco años y es renovable.

#### C. Obligación de rendir cuentas

##### 1. Responsabilidad personal (artículo 245 del TFUE)

Los miembros de la Comisión:

- ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Unión; en particular, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo externo, y
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

Todo miembro de la Comisión que haya incumplido alguna de las obligaciones mencionadas o cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo o de la propia Comisión (artículo 247 del TFUE).

##### 2. Responsabilidad colectiva

La Comisión es responsable colectivamente ante el Parlamento, en virtud del artículo 234 del TFUE. Si este último aprueba una moción de censura en su contra, los miembros de la Comisión deben dimitir

<sup>[1]</sup> DO P 152 de 13.7.1967, p. 2.

colectivamente de sus cargos, incluido el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad en la medida en que afecte a sus competencias en la Comisión.

## Organización y funcionamiento

La Comisión desempeña sus funciones bajo la orientación política de su presidente, que decide sobre su organización interna. El presidente reparte los distintos sectores de actividad entre los comisarios. De este modo, se asigna a cada comisario la responsabilidad de un sector político determinado y la autoridad sobre los departamentos administrativos correspondientes. Previa aprobación del Colegio, el presidente nombra a los vicepresidentes de entre los comisarios. El alto representante es automáticamente vicepresidente de la Comisión. Todo miembro de la Comisión debe presentar su dimisión si el presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pide.

La Comisión dispone de una Secretaría General que comprende 31 direcciones generales encargadas de desarrollar, gestionar y ejecutar las políticas, la legislación y la financiación de la Unión. Además, existen veintidós departamentos especializados (servicios y agencias) que se ocupan de cuestiones *ad hoc* u horizontales. Entre ellos figuran la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, el Servicio Jurídico, los Archivos Históricos, la Oficina de Publicaciones, el Centro Europeo de Estrategia Política, y el Grupo de Trabajo sobre las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50. También existen seis agencias ejecutivas, como la Agencia Ejecutiva de Investigación, que desempeñan tareas que la Comisión ha delegado en ellas pero tienen su propia personalidad jurídica. Salvo algunas excepciones, la Comisión toma sus decisiones por mayoría (artículo 250 del TFUE).

La Comisión se reúne todas las semanas para debatir cuestiones sensibles desde el punto de vista político y aprobar las propuestas que deben acordarse por procedimiento oral, mientras que los asuntos menos sensibles se aprueban por procedimiento escrito. Las medidas relativas a la gestión o la administración se pueden adoptar mediante un sistema de delegación de poderes, por el que el Colegio faculta a uno de sus miembros para adoptar decisiones en su nombre (sistema especialmente importante en ámbitos como las ayudas agrícolas o las medidas antidumping), o mediante la subdelegación, por la que la adopción de decisiones se delega en un nivel administrativo, normalmente en los directores generales.

## Atribuciones

### A. Derecho de iniciativa

Por regla general, la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa en el proceso legislativo de la Unión (ar-

tículo 17, apartado 2, del TUE). Así pues, elabora las propuestas legislativas que han de aprobar las dos instituciones con competencias de toma de decisiones, que son el Parlamento Europeo y el Consejo.

#### 1. Plena iniciativa: facultad de presentación de propuestas

##### a. Iniciativa legislativa

La facultad de presentación de propuestas constituye la modalidad completa del derecho de iniciativa, en la medida en que, por una parte, siempre es exclusiva y, por otra, es relativamente restrictiva para la autoridad que toma las decisiones, que no puede decidir en ausencia de propuesta ni sobre bases distintas de la propuesta presentada.

La Comisión elabora y presenta al Consejo y al Parlamento todas las propuestas legislativas (reglamentos y directivas) que la aplicación de los Tratados requiera (1.2.3).

##### b. Iniciativa presupuestaria

La Comisión elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE (1.2.5).

##### c. Relaciones con terceros países

Actuando por mandato del Consejo, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos internacionales con arreglo a los artículos 207 y 218 del TFUE, que, a continuación, se someten al Consejo para su celebración. Esto incluye las negociaciones de adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6, apartado 2, del TUE). El alto representante negocia los acuerdos en materia de política exterior y de seguridad. En virtud del artículo 50 del TUE y del artículo 218, apartado 3, del TFUE, la Comisión también presenta recomendaciones sobre la apertura de negociaciones en relación con la retirada de la Unión.

#### 2. Iniciativa limitada: facultad de recomendación o de dictamen

##### a. En el contexto de la Unión Económica y Monetaria (2.6.2)

La Comisión desempeña un papel importante en la gestión de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En concreto, presenta al Consejo:

- recomendaciones para la elaboración de un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros, y advertencias si dichas políticas comportan un riesgo de incompatibilidad con las orientaciones (artículo 121, apartado 4, del TFUE);
- propuestas de evaluación para que el Consejo pueda determinar si un Estado miembro presenta un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE);

- recomendaciones sobre las medidas que cabe adoptar en caso de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro no perteneciente a la zona del euro, de conformidad con el artículo 143 del TFUE;
- recomendaciones para el establecimiento del tipo de cambio entre la moneda única y las otras monedas y la formulación de orientaciones generales para la política de tipos de cambio, de conformidad con el artículo 219 del TFUE;
- evaluaciones de los planes nacionales de acción y proyectos de recomendaciones para cada país en el marco del Semestre Europeo.

#### **b. En el marco de la política exterior y de seguridad común**

En este ámbito se han transferido numerosas competencias de la Comisión al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). No obstante, la Comisión puede apoyar al alto representante cuando plantee al Consejo cualquier decisión relacionada con la política exterior y de seguridad común (artículo 30 del TUE). El alto representante es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión.

### **B. Competencias de control de la aplicación del Derecho de la Unión**

Los Tratados confían a la Comisión el cometido de velar por su buena aplicación y por la de las decisiones tomadas para este fin (Derecho derivado). Se trata de su función de «guardiana de los Tratados». Esta función la desempeña principalmente a través del procedimiento que se aplica a los Estados miembros que hayan incumplido una de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, previsto por el artículo 258 del TFUE.

### **C. Competencias de ejecución**

#### **1. Conferidas por los Tratados**

Las principales son: la ejecución del presupuesto (artículo 317 del TFUE); la facultad de autorizar a los Estados miembros a que tomen las medidas de salvaguardia previstas por los Tratados, en particular en períodos de transición (por ejemplo, artículo 201 del TFUE); y las facultades en materia de competencia, en particular el control de las ayudas estatales conforme al artículo 108 del TFUE.

En los paquetes de rescate financiero relacionados con la crisis de la deuda que atraviesan algunos Estados miembros, la Comisión es responsable de la gestión de los fondos obtenidos y garantizados por el presupuesto de la Unión. Asimismo, posee atribuciones para modificar el procedimiento de votación del Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para que pase de la unanimi-

dad a la mayoría cualificada especial (85 %) cuando la Comisión concluya (conjuntamente con el BCE) que la no adopción de una decisión de conceder asistencia financiera amenazaría la sostenibilidad económica y financiera de la zona del euro (artículo 4, apartado 4, del Tratado MEDE) (2.6.8).

#### **2. Delegadas por el Parlamento y el Consejo**

De conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión ejerce las competencias que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos adoptados por el Parlamento y el Consejo.

El Tratado de Lisboa introdujo nuevas «normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión» (artículo 291, apartado 3, del TFUE y Reglamento (UE) n.º 182/2011), que sustituyen los antiguos mecanismos de los comités por dos nuevos instrumentos, a saber, el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen. Se incluye formalmente el derecho de control del Parlamento y del Consejo y, en casos de conflicto, se contempla un procedimiento de recurso.

#### **3. Actos delegados**

El Tratado de Lisboa también introdujo una nueva categoría de disposiciones jurídicas, que se sitúan entre los actos legislativos y de ejecución. Estos «actos no legislativos delegados» (artículo 290 del TFUE) son «actos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo» (también denominado «acto de base»). En principio, el Parlamento tiene los mismos derechos de supervisión que el Consejo.

### **D. Competencias de regulación y consulta**

Los Tratados rara vez atribuyen a la Comisión plenas competencias de regulación. No obstante, un ejemplo de ello es el artículo 106 del TFUE, que habilita a la Comisión para que vele por la aplicación de las normas de la Unión en relación con las empresas públicas y las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Asimismo, se contempla que, cuando sea necesario, la Comisión dirija a los Estados directivas o decisiones apropiadas.

Los Tratados atribuyen a la Comisión competencias para formular recomendaciones o presentar informes y dictámenes en numerosos casos. Asimismo, prevén su consulta para la adopción de determinadas decisiones, como las decisiones de admisión de nuevos miembros a la Unión (artículo 49 del TUE). La Comisión también es consultada, en particular, sobre modificaciones de los estatutos de otras instituciones y órganos, como el Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y el Estatuto del Tribunal de Justicia.

## Papel del Parlamento Europeo

La Comisión es el principal interlocutor del Parlamento en asuntos legislativos y presupuestarios. El control parlamentario del programa de trabajo de la Comisión y su ejecución ha adquirido una importan-

cia cada vez mayor a la hora de garantizar una mayor legitimidad democrática para la gobernanza de la Unión.

---

→ [Giorgio Mussa](#)

## 1.3.9. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es una de las siete instituciones de la Unión. Está integrado por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia propiamente dicho y el Tribunal General. Es competente para la jurisdicción de la Unión Europea. Estos tribunales garantizan la correcta interpretación y aplicación del Derecho primario y del Derecho derivado de la Unión Europea en su territorio. Controlan la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y determinan si los Estados miembros han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho primario y del Derecho derivado. Asimismo, el Tribunal de Justicia interpreta el Derecho de la Unión a petición de los jueces nacionales.*

### El Tribunal de Justicia

#### A. Base jurídica

- Artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); artículo 136 del Tratado Euratom; Protocolo n.º 3, anejo a los Tratados, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Estatuto»).
- Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Presupuesto de la Unión (sección 4).

#### B. Composición y Estatuto

##### 1. Composición

###### a. Número de miembros (artículo 19 del TUE y artículo 252 del TFUE)

Un juez por Estado miembro (28). El Tribunal de Justicia está asistido por ocho abogados generales, cuyo número puede ser aumentado por el Consejo si el Tribunal de Justicia lo solicita. Los jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos un presidente y un vicepresidente por un período de tres años renovable.

###### b. Requisitos (artículo 253 del TFUE y artículo 19 del TUE)

- Los jueces y los abogados generales deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o ser jurisconsultos de reconocida competencia.
- Deben ofrecer asimismo absolutas garantías de independencia.

###### c. Procedimiento de designación (artículo 253 del TFUE)

Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados

miembros tras consultar con un comité que evalúa la idoneidad de los candidatos (artículo 255 del TFUE).

##### 2. Características del mandato

###### a. Duración (artículo 253 del TFUE y Estatuto)

- Seis años. Renovación parcial cada tres años, en la que se renuevan de modo alternativo la mitad de los jueces y de los abogados generales.

Los jueces y los abogados generales salientes pueden ser designados de nuevo.

###### b. Privilegios e inmunidades (Estatuto)

Los jueces y los abogados generales gozan de inmunidad de jurisdicción. Después de haber cesado en sus funciones, continúan gozando de inmunidad respecto de los actos realizados por ellos con carácter oficial. Solo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime del Tribunal de Justicia.

###### c. Obligaciones (Estatuto)

Jueces y abogados generales:

- deben prestar juramento (independencia, imparcialidad y mantenimiento del secreto de las deliberaciones) antes de entrar en funciones;
- no pueden ejercer ninguna función política o administrativa ni ninguna actividad profesional;
- se comprometen a respetar las obligaciones derivadas de su cargo.

#### C. Organización y funcionamiento (artículo 253 del TFUE y Estatuto)

##### 1. Organización interna

El Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea está establecido en un protocolo anejo a los Tratados (artículo 281 del TFUE). El Tribunal de Justicia elige un presidente y un vicepresidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable (artículo 9 bis del Protocolo n.º 3). El presidente dirige el trabajo del Tribunal y preside las audiencias y deliberaciones del Pleno o de la Gran Sala. El vicepresidente asiste al presidente en el ejercicio de sus funciones y ocupa su puesto en caso de necesidad. El Tribunal de Justicia nombra a su secretario. El secretario actúa como secretario general de la institución



y dirige sus oficinas bajo la autoridad del presidente del Tribunal.

## 2. Funcionamiento

El Tribunal de Justicia establece su Reglamento de Procedimiento, que requiere la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. El Tribunal actúa en Pleno de 28 jueces, en Gran Sala de quince Jueces o en salas de tres o cinco jueces. La institución se financia con cargo al presupuesto de la Unión, en el que tiene una sección propia específica (sección 4).

## D. Resultados

El Tribunal de Justicia ha demostrado ser uno de los motores del proceso de integración europea.

### 1. Cuestiones generales

La sentencia de 15 de julio de 1964, en el asunto Costa/ENEL, fue fundamental para definir el Derecho comunitario como un ordenamiento jurídico independiente con primacía sobre las disposiciones jurídicas nacionales. De forma similar, la sentencia de 5 de febrero de 1963, en el asunto Van Gend & Loos, estableció el principio de que la legislación de la Unión era directamente aplicable en los tribunales de los Estados miembros. Otras resoluciones importantes son las relativas a la protección de los derechos humanos, como la sentencia de 14 de mayo de 1974, en el asunto Nold, en la que el Tribunal de Justicia declaró que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza (4.1.2).

### 2. Materias específicas

- Derecho de establecimiento: sentencia de 8 de abril de 1976, en el asunto Royer, en la que el Tribunal de Justicia confirmó el derecho de los nacionales de un Estado miembro a residir en el territorio de otro, con independencia del permiso de residencia que pueda concederles el país de acogida.
- Libre circulación de mercancías: sentencia de 20 de febrero de 1979, en el asunto Cassis de Dijon, en la que el Tribunal de Justicia declaró que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser, en principio, admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.
- Competencias exteriores de la Comunidad: sentencia AETR de 31 de marzo de 1971, en el asunto Comisión/Consejo, en la que reconoció a la Comunidad la competencia para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos que son objeto de normas comunitarias.
- Sentencias recientes en las que se establece la obligación de reparación del perjuicio causado por los Estados miembros que no hayan incorporado una directiva al Derecho nacional o que no lo hayan hecho en el plazo señalado.
- Diversas sentencias en materia de seguridad social y de competencia.
- Jurisprudencia en relación con infracciones del Derecho de la Unión cometidas por los Estados miembros, actividad que es indispensable para el buen funcionamiento del mercado común.

Uno de los principales méritos del Tribunal de Justicia ha sido enunciar el principio de que los Tratados de la Unión no deben interpretarse de manera rígida, sino que deben considerarse a la luz del estado de integración y de los objetivos establecidos por los propios Tratados. Este principio ha permitido a la Unión legislar en determinados ámbitos que no son objeto de disposiciones concretas en los Tratados, por ejemplo, el de la lucha contra la contaminación (sentencia de 13 de septiembre de 2005, asunto C-176/03: el Tribunal permitió a la Unión Europea adoptar normas en el ámbito penal cuando las estimara «necesarias» para alcanzar el objetivo perseguido en materia de protección medioambiental).

## El Tribunal General

### A. Base jurídica

Artículos 254 a 257 del TFUE, artículo 40 del Tratado Euratom y título IV del Protocolo n.º 3, anejo a los Tratados, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### B. Composición y Estatuto (artículo 254 del TFUE)

#### 1. Composición

##### a. Número (artículo 19 del TUE y artículo 254 del TFUE)

El artículo 254 del TFUE estipula que el número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El artículo 48 del Protocolo n.º 3 sobre dicho Estatuto, modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 de 6 de julio de 2016, estipula que el Tribunal General estará compuesto por 47 jueces a partir del 1 de septiembre de 2016 y por dos jueces por Estado miembro a partir del 1 de septiembre de 2019. Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité responsable de emitir una opinión sobre la idoneidad de los candidatos para ejercer las funciones de juez. La duración de su mandato es de seis años y es renovable. Los jueces podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General, ya que, al contrario del Tribunal de Justicia, el Tribunal General no cuenta con abogados generales permanentes.

##### b. Requisitos

Idénticos a los del Tribunal de Justicia (artículo 19 del TUE).

**c. Procedimiento de designación**

Idéntico al del Tribunal de Justicia.

**2. Características del mandato**

Idénticas a las del Tribunal de Justicia.

**C. Organización y funcionamiento**

Los jueces eligen a su presidente de entre sus miembros por un período de tres años, y a su secretario por un mandato de seis años, aunque el Tribunal General hace uso de los servicios del Tribunal de Justicia para sus necesidades administrativas y lingüísticas.

El Tribunal General establece su Reglamento de Procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. El Tribunal General actúa en salas de tres o cinco jueces. Su Reglamento de Procedimiento determina cuándo actúa en Pleno, en Gran Sala o como órgano unipersonal. Más del 80 % de los asuntos sometidos al Tribunal General son juzgados por una sala de tres jueces. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión), pueden crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas, por ejemplo, un nuevo tribunal especializado para las marcas, modelos y dibujos, cuya creación es objeto de debate en la actualidad.

**El antiguo Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**

Creado en 2004, al Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea le ha correspondido conocer de los litigios entre las instituciones de la Unión y sus agentes, a falta de un órgano jurisdiccional nacional competente. En el marco de un incremento general en el número total de jueces del Tribunal de Justicia, el Tribunal de la Función Pública fue suprimido el 1 de septiembre de 2016 e integrado en el Tribunal General en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes. Los asuntos pendientes ante el Tribunal de la Función Pública el 31 de agosto de 2016 se remitieron al Tribunal General con efecto a

partir del 1 de septiembre de 2016. El Tribunal General sigue tramitando estos asuntos en el estado en que se encontraran en esa fecha, y las disposiciones procesales adoptadas en tales asuntos por el antiguo Tribunal de la Función Pública siguen siendo aplicables.

**Papel del Parlamento Europeo**

Ya en 1990, una resolución del Tribunal de Justicia sobre un recurso interpuesto por el Parlamento en el marco del procedimiento legislativo sobre la adopción de medidas sanitarias tras el accidente nuclear de Chernóbil reconoció al Parlamento Europeo la facultad de presentar ante él recursos de anulación con el fin de salvaguardar sus prerrogativas en el marco del procedimiento legislativo.

En virtud del artículo 257 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento y el Consejo deben pronunciarse mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.

En virtud del artículo 281 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden modificar el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (mediante un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo). Un ejemplo de esta actuación por parte del Parlamento Europeo es la reciente proposición del propio Tribunal, presentada el 26 de marzo de 2018, para modificar su Estatuto: se refiere a la posibilidad de introducir algunos cambios en el reparto de la jurisdicción relativa a las decisiones prejudiciales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

El Parlamento es una de las instituciones que según el artículo 263 del TFUE pueden interponer recurso (en calidad de parte) ante el Tribunal de Justicia.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los candidatos a juez o abogado general son evaluados previamente por un comité de siete personas, de las cuales una es propuesta por el Parlamento (artículo 255 del TFUE).

---

→ Udo Bux

## 1.3.10. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

*En esta ficha se describen las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que está integrado por dos órganos jurisdiccionales, el Tribunal de Justicia propiamente dicho y el Tribunal General, y ofrece distintas vías de recurso, tal y como se establece en el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el artículo 136 del Tratado Euratom y el Protocolo n.º 3 anejo a los Tratados sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

### El Tribunal de Justicia

#### A. Recursos directos contra Estados miembros o contra una institución, órgano u organismo de la Unión Europea

El Tribunal dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra los Estados o instituciones que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión.

##### 1. Recursos contra los Estados miembros por incumplimiento de una obligación

Estos recursos son interpuestos:

- bien por la Comisión, tras un procedimiento previo (artículo 258 del TFUE): oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado (1.3.8);
- bien por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido el asunto a la Comisión (artículo 259 del TFUE).

Función del Tribunal:

- confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción.
- si la Comisión recurre al Tribunal y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria (suma a tanto alzado o multa coercitiva), cuyo importe será determinado por el Tribunal sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 260 del TFUE).

##### 2. Recursos de anulación y por omisión interpuestos contra las instituciones de la Unión

Ámbito de aplicación: cuando el demandante solicita la anulación de una medida presuntamente contraria al Derecho de la Unión (anulación: artículo 263 del TFUE) o cuando, en violación de dicho Derecho, una institución, órgano u organismo de la Unión se haya abstenido de pronunciarse (artículo 265 del TFUE).

Interposición de recursos: pueden interponer recursos los Estados miembros, las propias instituciones

o cualquier persona física o jurídica si el recurso se refiere a una medida (en particular, un reglamento, directiva o decisión) aprobada por una institución, órgano u organismo de la Unión y de la que dicha persona sea destinataria.

Función del Tribunal: el Tribunal declara la nulidad del acto o constata que ha habido una omisión, en cuyo caso la institución imputada estará obligada a adoptar las medidas necesarias para acatar la sentencia del Tribunal (artículo 266 del TFUE).

##### 3. Otros recursos directos

Dado que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de todos los recursos a que se refieren los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, únicamente deben interponerse ante el Tribunal de Justicia los recursos contra las decisiones de la Comisión que impongan sanciones a las empresas (artículo 261), además de los que le tiene reservados el Estatuto del Tribunal de Justicia [Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 741/2012, de 11 de agosto de 2012, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015 y el Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016]. El artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia estipula que, no obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos:

- contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo, o de ambas instituciones conjuntamente, excepto
- las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al

artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

- los actos del Consejo mediante los que este ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

También quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia los recursos contemplados en los citados artículos que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo, del Consejo, de estas dos instituciones conjuntamente o de la Comisión, o que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto o una abstención de pronunciarse del Banco Central Europeo.

### **B. Recursos indirectos: cuestiones relativas a la validez planteadas ante un órgano jurisdiccional nacional (artículo 267 del TFUE - cuestiones prejudiciales)**

Por lo general, los tribunales nacionales aplican ellos mismos el Derecho de la Unión cuando un asunto así lo exige. Sin embargo, cuando se plantee una cuestión relativa a la interpretación de dicho Derecho ante un órgano jurisdiccional nacional, este podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma (cuestión prejudicial). Si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia, este está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión acerca de la interpretación o validez de una disposición del Derecho de la Unión, generalmente en forma de decisión judicial, de conformidad con las normas procesales nacionales. La Secretaría notifica el planteamiento de esta cuestión a las partes en el procedimiento nacional, así como a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea. Todos ellos disponen de dos meses para presentar sus observaciones escritas al Tribunal de Justicia.

### **C. Competencia en segunda instancia**

El Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos de casación que se limiten a cuestiones de Derecho y vayan dirigidos contra las sentencias y los autos del Tribunal General. Los recursos de casación no tienen efecto suspensivo.

Cuando se admita y estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General y resolverá él mismo el litigio, o devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la resolución del Tribunal de Justicia.

## **Resultados**

El Tribunal de Justicia ha demostrado ser un importantísimo factor —algunos incluso dirían que una fuerza impulsora— de la integración europea.

### **A. En general**

La sentencia de 5 de febrero de 1963 en el asunto Van Gend & Loos estableció el principio de que la legislación comunitaria era directamente aplicable en los tribunales de los Estados miembros. De forma similar, la sentencia de 15 de julio de 1964 en el asunto Costa/ENEL fue fundamental para definir el Derecho comunitario como un ordenamiento jurídico independiente con primacía sobre las disposiciones jurídicas nacionales. Otras decisiones importantes son las relativas a la protección de los derechos humanos, como la sentencia de 14 de mayo de 1974, en el asunto Nold, en la que el Tribunal afirmó, entre otras cosas, que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza (4.1.1.).

### **B. En materias específicas**

- Libre circulación de mercancías: sentencia de 20 de febrero de 1979 en el asunto Cassis de Dijon, en la que el Tribunal estableció que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser, en principio, admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.
- Libre circulación de personas: sentencia en el asunto Bosman, de 1995, en la que se estableció que el deporte profesional es una actividad económica cuyo ejercicio no puede verse limitado por las normas de las federaciones de fútbol que rigen la transferencia de jugadores o que restringen el número de jugadores nacionales de otros Estados miembros.
- Competencias exteriores de la Comunidad: sentencia AETR, de 31 de marzo de 1971, en el asunto Comisión/Consejo, en la que se reconoció a la Comunidad la competencia para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos que son objeto de normas comunitarias.
- En 1991, en la sentencia en el asunto Francovich y otros, el Tribunal desarrolló otro concepto fundamental, a saber, la responsabilidad de un Estado miembro para con los particulares por los daños que les haya ocasionado el hecho de que dicho Estado miembro no haya incorporado una Directiva a su Derecho nacional o no lo haya hecho a su debido tiempo.
- Diversas sentencias en materia de seguridad social (asunto Defrenne, de 1976, sobre la igualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras) y de salud y seguridad de los trabajadores (asunto BECTU, de 2001).

Uno de los principales méritos del Tribunal ha sido enunciar el principio de que los Tratados de la Unión no deben interpretarse de manera rígida, sino que deben considerarse a la luz del estado de integración y de los objetivos establecidos por los propios Tratados. Este principio ha permitido legislar en determinados ámbitos que no son objeto de disposiciones concretas en los Tratados, como, por ejemplo, el de la lucha contra la contaminación; así, en la sentencia de 13 de septiembre de 2005 en el asunto Comisión/Consejo, el Tribunal permitió a la Unión Europea adoptar normas en el ámbito penal cuando las estimara «necesarias» para alcanzar el objetivo perseguido en materia de protección medioambiental.

## El Tribunal General

(1.3.9)

### A. Competencias del Tribunal General (artículo 256 del TFUE)

Dado que el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para conocer de los recursos entre instituciones y de los recursos interpuestos por un Estado miembro contra el Parlamento Europeo y/o el Consejo, el Tribunal General conoce, en primera instancia, de todos los demás recursos de este tipo, en particular de aquellos interpuestos por particulares y de los interpuestos por un Estado miembro contra la Comisión.

El TFUE establece que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, en particular en los ámbitos indicados a continuación, a menos que sean interpuestos por los Estados miembros, las instituciones de la Unión o el Banco Central Europeo, en cuyo caso es el Tribunal de Justicia quien tiene competencia exclusiva (artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea):

- recursos de anulación de actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión o recursos por omisión interpuestos contra las instituciones por personas físicas o jurídicas (artículos 263 y 265 del TFUE);
- recursos interpuestos por los Estados miembros contra la Comisión;
- recursos que tengan por objeto la indemnización por daños causados por las instituciones, los órganos o los organismos de la Unión o por su personal (artículo 268 del TFUE);
- litigios relativos a contratos celebrados por la Unión o por cuenta de esta en los que se otorgue competencia expresa al Tribunal General (artículo 272 del TFUE);
- recursos relacionados con la propiedad intelectual interpuestos contra la Oficina de Propiedad

Intelectual de la Unión Europea y contra la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales;

- litigios entre la Unión y sus agentes, incluidos los litigios entre todas las instituciones y todos los organismos, oficinas o agencias, por una parte, y sus agentes, por otra;
- recursos interpuestos contra las decisiones de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas.

El Estatuto puede ampliar la competencia del Tribunal General a otras áreas.

En general, las resoluciones dictadas por el Tribunal General en primera instancia pueden ser objeto de recursos de casación ante el Tribunal de Justicia, que deben sin embargo limitarse a cuestiones de Derecho.

### B. Decisiones prejudiciales

El Tribunal General es competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales (artículo 267 del TFUE) en las materias determinadas por el Estatuto (artículo 256, apartado 3, del TFUE). No obstante, dado que no se ha dispuesto nada nuevo en el Estatuto a este respecto, el Tribunal de Justicia es quien tiene actualmente competencia exclusiva en las cuestiones prejudiciales.

### C. Competencia de casación

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General se puede interponer recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en un plazo de dos meses.

## El Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea

El 1 de septiembre de 2016 los litigios entre la Unión y sus agentes se remitieron al Tribunal General (1.3.9.), lo que significó la supresión del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea creado en 2004. El Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes derogó, en consecuencia, la Decisión 2004/752/CE, Euratom del Consejo, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea. Los asuntos pendientes ante el Tribunal de la Función Pública el 31 de agosto de 2016 se remitieron el 1 de septiembre de 2016 al Tribunal General, que continúa su tramitación en el estado en que se encontraban en esa fecha y las disposiciones procesales adoptadas en tales asuntos por el antiguo Tribunal de la Función Pública siguen siendo aplicables. En el caso de que un asunto se haya traspasado al Tribunal General después de celebrada la vista, se habrá reabierto la fase oral del procedimiento.

Se ha organizado un régimen transitorio para los recursos de casación contra resoluciones del Tribunal de la Función Pública que estuvieran siendo examinados a 1 de septiembre de 2016, momento del traspaso de competencias, o que se interpusieran con posterioridad a esa fecha. El Tribunal General sigue siendo competente para tramitar y resolver dichos recursos. Por tanto, los artículos 9 a 12 del anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia deben seguirles siendo aplicables.

### **Papel del Parlamento Europeo**

En virtud del artículo 257 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas

categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento y el Consejo deben pronunciarse mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.

En virtud del artículo 281 del TFUE, el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se fijará en un protocolo independiente y el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán modificar dicho Estatuto.

El Parlamento es una de las instituciones que según el artículo 263 del TFUE pueden interponer recurso (en calidad de parte) ante el Tribunal de Justicia.

---

→ [Udo Bux](#)

## 1.3.11. El Banco Central Europeo

*El Banco Central Europeo (BCE) es la institución central de la Unión Económica y Monetaria y desde el 1 de enero de 1999 se encarga de ejecutar la política monetaria de la zona del euro. El BCE y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión conforman el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad de precios. Desde el 4 de noviembre de 2014, el BCE desempeña funciones específicas en materia de políticas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. En su calidad de supervisor bancario, tiene también un papel consultivo en la evaluación de los planes de resolución de las entidades de crédito.*

### Fundamentos jurídicos

- Artículos 3 y 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- las disposiciones principales figuran en los artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE); Protocolo (n.º 15) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE;
- Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión o MUS).
- Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (Reglamento del Mecanismo Único de Resolución o MUR).

### Organización y funcionamiento

De conformidad con los Tratados, entre sus principales responsabilidades se encuentran la gestión de la política monetaria de la zona del euro. El Reglamento del MUS atribuye al BCE, a partir de noviembre de 2014, determinadas funciones de supervisión de las entidades de crédito.

#### A. La función de política monetaria

El BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros conforman el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), mientras que el Euro-sistema engloba al BCE y a los BCN de los Estados miembros de la Unión cuya moneda es el euro. El TFUE no hace referencia al Eurosistema sino al SEBC,

ya que se concibió partiendo de la premisa de que todos los Estados miembros de la Unión acabarían por adoptar el euro. En cuanto a los Estados miembros que todavía no han adoptado el euro (por estar acogidos a una excepción o a una cláusula de no participación), algunas disposiciones del Tratado que hacen referencia al SEBC no son aplicables, por lo que la referencia general que el Tratado hace al SEBC se aplica en la práctica fundamentalmente al Eurosistema. La independencia del BCE se consagra en el artículo 130 del TFUE, en el que se establece lo siguiente: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano».

#### 1. Órganos rectores

Los órganos rectores del BCE son el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General. El SEBC está regido por los órganos rectores del BCE.

##### a. El Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los BCN de los Estados miembros de la zona del euro. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE, el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones. Formula la política monetaria y establece las directrices necesarias para su ejecución. El Consejo de Gobierno adopta el Reglamento del BCE, ejerce funciones de asesoramiento y decide de qué manera estará representado el SEBC en el ámbito de la cooperación internacional (artículo 12, apartados 3 a 5, de los Estatutos del BCE). El Consejo de Gobierno también puede delegar determinadas competencias en el Comité Ejecutivo (artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE). Generalmente se reúne dos veces al mes. Con la adhesión de Lituania a la zona del euro el 1 de enero de 2015 se activó un sistema por el cual los gobernadores de los BCN se turnan para ejercer

su derecho de voto en el Consejo de Gobierno. Los gobernadores de los países que ocupan la posición primera a quinta (según el tamaño de sus economías y de sus sectores financieros) disponen de cuatro votos. Los demás (actualmente, catorce) disponen de once. Para ejercer sus derechos de voto, los gobernadores se turnan siguiendo una rotación mensual. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.

**b. El Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros, designados por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada a partir de una recomendación del Consejo de la Unión Europea una vez consultados el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno. Su mandato es de ocho años y no puede renovarse (artículo 283, apartado 2, del TFUE y artículo 11, apartados 1 y 2, de los Estatutos del BCE). Dicho órgano es responsable de la gestión ordinaria del BCE (artículo 11, apartado 6, de los Estatutos del BCE) y ejecuta la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. Imparte las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno.

**c. El Consejo General**

El Consejo General se constituye como tercer órgano rector del BCE (artículo 141 del TFUE y artículo 44 de los Estatutos del BCE) solo en caso de que haya Estados miembros de la Unión que aún no hayan adoptado el euro. Está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los BCN de todos los Estados miembros de la Unión. Los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden participar (aunque sin derecho a voto) en las reuniones del Consejo General (artículo 44, apartado 2, de los Estatutos del BCE).

**2. Objetivos y funciones**

Conforme al artículo 127, apartado 1, del TFUE, el principal objetivo del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin contradecir este objetivo, el SEBC también apoya las políticas económicas generales de la UE a fin de contribuir a realizar los objetivos de la Unión, que se describen en el artículo 3 del TUE. El SEBC actúa de conformidad con el principio de una economía de mercado abierta, con libre competencia y que respeta los principios definidos en el artículo 119 del TFUE. Las principales funciones que lleva a cabo el SEBC (artículo 127, apartado 2, del TFUE; artículo 3 de los Estatutos del BCE) son: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

**3. Funciones e instrumentos**

El BCE tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en euros. Los Estados miembros pueden realizar emisiones de monedas en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión (artículo 128 del TFUE). El BCE aprueba normas y toma las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el Tratado y por sus Estatutos. También formula recomendaciones y emite dictámenes al respecto (artículo 132 del TFUE). Debe consultarse al BCE sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia y las autoridades nacionales deben consultarlo acerca de cualquier proyecto de disposición legislativa que entre en su ámbito de competencias (artículo 127, apartado 4, del TFUE). Puede emitir opiniones en las cuestiones que se le consulten. También se le consulta sobre decisiones que establezcan posiciones comunes y sobre medidas relativas a la representación única de la zona del euro en las instituciones financieras internacionales (artículo 138 del TFUE). El BCE, asistido por los BCN, recopila la información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos (artículo 5 de los Estatutos del BCE). En sus Estatutos se enumeran varios instrumentos que puede utilizar a fin de llevar a cabo sus funciones monetarias. El BCE y los BCN pueden abrir cuentas a entidades de crédito, a entidades públicas y a otros participantes en el mercado, así como aceptar activos como garantía. Puede llevar a cabo operaciones de mercado abierto y de crédito e imponer reservas mínimas. El Consejo de Gobierno también puede decidir, mediante una mayoría de dos tercios, acerca de otros instrumentos de control monetario. No obstante, la prohibición de la financiación monetaria (artículo 123 del TFUE) establece límites a la utilización de los instrumentos de política monetaria. Para garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes, el BCE puede proporcionar medios y dictar reglamentos. Además, puede establecer relaciones con los bancos centrales y con las instituciones financieras de otros países y con organizaciones internacionales.

**4. Estados miembros acogidos a una excepción o cláusula de exclusión voluntaria**

En los artículos 139 a 144 del TFUE se establecen disposiciones especiales para los Estados miembros obligados, en virtud del Tratado, a adoptar el euro pero que todavía no reúnen las condiciones para hacerlo («Estados miembros acogidos a una excepción»). Algunas disposiciones de los Tratados no se les aplican, entre ellas, los objetivos y funciones del SEBC (artículo 127, apartados 1 a 3 y 5, del TFUE) y la emisión del euro (artículo 128 del TFUE). Dos Estados miembros se han acogido a una cláusula de exclusión voluntaria y, por tanto, no están obligados a sumarse a la zona del euro; así, se aplican disposi-



ciones especiales a Dinamarca (Protocolo n.º 16) y al Reino Unido (Protocolo n.º 15).

## B. Función de supervisión

A partir de noviembre de 2014 el BCE se encarga de la supervisión de todas las entidades de crédito (bien directamente en el caso de los bancos más grandes, o bien indirectamente en el caso de otras entidades de crédito) en los Estados miembros del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) participantes y coopera estrechamente en esta función con las demás entidades que conforman el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF). El BCE y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la zona del euro constituyen conjuntamente el Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Las autoridades competentes de los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro pueden participar en el MUS. El BCE supervisa directamente a los bancos más grandes, mientras que los supervisores nacionales siguen siendo responsables del control de los demás. Las funciones principales del BCE y de los supervisores nacionales son comprobar que las entidades de crédito cumplen las normas bancarias de la Unión y dar solución a los problemas a tiempo.

### 1. Órgano organizativo: el Consejo de Supervisión

El Consejo de Supervisión del BCE está compuesto por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE (cuyas funciones no podrán estar directamente relacionadas con la función de política monetaria del BCE) y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante en el MUS. El Parlamento Europeo debe aprobar los nombramientos del presidente y el vicepresidente por parte del BCE. Las decisiones del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple. El Consejo de Supervisión es un órgano interno que se ocupa de la planificación, la preparación y la ejecución de las funciones de supervisión atribuidas al BCE. Prepara y propone proyectos completos de decisiones para su adopción por el Consejo de Gobierno salvo que este se oponga dentro de un plazo especificado. Si un Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro está en desacuerdo con un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, se aplica un procedimiento especial y el Estado miembro en cuestión puede pedir incluso que se ponga fin a la cooperación estrecha.

### 2. Objetivos y funciones

Como supervisor bancario, las funciones del BCE comprenden, entre otras, la concesión y la revocación de la autorización de las entidades de crédito, el control del cumplimiento de los requisitos prudenciales, la ejecución de revisiones supervisoras y la participación en la supervisión adicional de los conglomerados financieros. Además, tiene que ocuparse del riesgo sistémico y macroprudencial.

## 3. Funciones e instrumentos

El BCE dispone de competencias de investigación (solicitudes de información, investigaciones generales e inspecciones in situ) y de competencias de supervisión específicas (como la autorización de las entidades de crédito) que le permiten desempeñar su labor de supervisión. Además, tiene el poder de imponer sanciones administrativas y puede conminar a las entidades de crédito a que mantengan mayores reservas de capital.

## C. Otras funciones

Otros fundamentos jurídicos también asignan funciones al BCE. El Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en vigor desde septiembre de 2012, estableció el MEDE como una institución financiera internacional y confirió al BCE tareas, principalmente de asesoramiento y análisis, relativas a la prestación de asistencia financiera. Con arreglo a los reglamentos fundacionales de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión Europea, el BCE presta el servicio de secretaría de la JERS, que ofrece apoyo analítico, estadístico, logístico y administrativo. El presidente del BCE ejerce también como presidente de la JERS. El BCE tiene también un papel consultivo en la evaluación de los planes de resolución de entidades de crédito con arreglo a la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución. Dentro del Mecanismo Único de Resolución (MUR), el BCE evalúa si una entidad de crédito está en quiebra o puede estarlo, e informa a la Comisión Europea y a la Junta Única de Supervisión al respecto. Las autoridades de resolución se encargarán de decidir la actuación adecuada en materia de resolución. La Junta Única de Resolución es el órgano central de decisión del Mecanismo Único de Resolución y su misión consiste en garantizar que las entidades de crédito y otros entes comprendidos en su ámbito de aplicación que se encuentran en graves dificultades se resuelven con costes mínimos para los contribuyentes y la economía real. Está plenamente operativo desde el 1 de enero de 2016.

## Papel del Parlamento Europeo

El presidente del BCE comparece ante el Parlamento Europeo sobre asuntos de política monetaria en el diálogo monetario trimestral. Además, el BCE elabora un informe anual sobre la política monetaria y lo presenta ante el Parlamento. Este aprueba una resolución sobre dicho informe anual. Las nuevas responsabilidades del BCE en el ámbito de la supervisión vienen acompañadas de requisitos adicionales en materia de rendición de cuentas, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del MUS. Las condiciones prácticas se rigen por un acuerdo interinstitu-

cional celebrado entre el Parlamento y el BCE. Entre las disposiciones en materia de rendición de cuentas se encuentran la comparecencia del presidente del Consejo de Supervisión ante la comisión competente, la respuesta a las preguntas formuladas por el Parlamento, y los debates orales confidenciales

con el presidente y el vicepresidente de la comisión competente previa solicitud. Además, el BCE elabora un informe anual de supervisión, que el presidente del Consejo de Supervisión presenta al Parlamento.

---

→ [Dario Paternoster](#)

## 1.3.12. El Tribunal de Cuentas

*El Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea. Como auditor externo de la Unión, contribuye a mejorar la gestión financiera de esta y actúa como guardián independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos.*

### Base jurídica

Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Estructura

#### A. Composición

##### 1. Número de miembros

Está compuesto por un nacional de cada Estado miembro (según el Tratado de Niza, que formalizó lo que hasta entonces había sido solo un procedimiento reconocido). Así pues, actualmente lo integran veintiocho miembros.

##### 2. Cualificaciones

Los miembros del Tribunal de Cuentas deben reunir los siguientes requisitos:

- pertenecer o haber pertenecido en sus respectivos Estados a instituciones de control externo o estar especialmente cualificados para esta función;
- ofrecer absolutas garantías de independencia.

##### 3. Nombramiento

Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados:

- por el Consejo, por mayoría cualificada;
- a propuesta del Estado miembro al que corresponde el puesto, y
- previa consulta al Parlamento Europeo.

#### B. Características del mandato

##### 1. Duración

El mandato es de seis años, renovable. La duración del mandato del presidente es de tres años, también renovable.

##### 2. Estatuto

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de los mismos privilegios e inmunidades aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia.

##### 3. Obligaciones

Los miembros «ejercerán sus funciones con plena independencia». En particular:

- no solicitarán ni aceptarán ninguna instrucción exterior;

- se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones;
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no;
- podrán ser relevados de sus funciones por el Tribunal de Justicia si incumplen estas obligaciones.

#### C. Organización

El Tribunal de Cuentas elige a un presidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable.

El Tribunal de Cuentas se estructura en cinco salas competentes para ámbitos específicos del gasto y para los ingresos. Cada sala tiene dos ámbitos de competencia: en primer lugar, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes; y, en segundo lugar, preparar proyectos de observaciones para los informes anuales sobre el presupuesto general de la Unión y los Fondos Europeos de Desarrollo, y proyectos de dictamen para su adopción por el Tribunal de Cuentas en pleno.

Además de las salas, existen dos comités horizontales:

- el Comité de control de calidad de la auditoría, que se ocupa de las políticas y las normas y la metodología de auditoría del Tribunal de Cuentas, así como del fomento y desarrollo de la auditoría y del control de calidad de la auditoría dentro de la institución, y
- el Comité administrativo, que se ocupa de las cuestiones de naturaleza administrativa y de las decisiones sobre asuntos vinculados a la comunicación y la estrategia.

### Atribuciones

#### A. Fiscalización del Tribunal de Cuentas

##### 1. Ámbito de competencia

El Tribunal de Cuentas es competente para el examen de cualquiera de las cuentas de ingresos o gastos de la Unión o de cualquier organismo de la Unión. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo sus auditorías para obtener garantías razonables con respecto a:

- la fiabilidad de las cuentas anuales de la Unión;
- la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes, y
- la buena gestión financiera.

## 2. Métodos de fiscalización

La fiscalización del Tribunal de Cuentas es permanente y puede efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado. Normalmente se lleva a cabo a partir de la documentación contable, si bien también puede realizarse, en caso necesario, en las dependencias de:

- las instituciones de la Unión;
- cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión;
- cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto de la Unión.

En los Estados miembros, el control se efectúa en colaboración con los órganos o servicios nacionales competentes. Estos órganos tienen la obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas los documentos o información que este considere necesarios para el cumplimiento de su misión.

El Tribunal de Cuentas no dispone de competencias de investigación. Por tanto, remite los casos de corrupción y de malversación de fondos por parte de la delincuencia organizada a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

## 3. Otras prerrogativas

Tomando como base sus controles, el Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento y al Consejo una declaración de fiabilidad anual (DAS, del francés «déclaration d'assurance») sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal de Cuentas publica:

- un informe anual sobre la ejecución del presupuesto de la Unión por ejercicio presupuestario, que incluye la declaración de fiabilidad; el Tribunal lo transmite a las instituciones de la Unión y se publica en el Diario Oficial acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas;
- una declaración de fiabilidad sobre el Fondo Europeo de Desarrollo (FED);
- informes especiales sobre temas de particular interés, en especial sobre cuestiones de buena gestión financiera;
- informes anuales específicos sobre los organismos de la Unión;
- publicaciones analíticas:
  - análisis panorámicos, que estudian temas amplios relativos a asuntos relacionados directamente con el ámbito de competencias del Tribunal, sobre la base de su investigación y de la experiencia acumulada;
  - documentos informativos de auditoría, es decir, documentos descriptivos y analíticos sobre políticas y gestión en temas determinados, y

- análisis rápidos de casos sobre cuestiones o problemas muy específicos.

## B. Competencias consultivas

Según el artículo 287, apartado 4, del TFUE, las demás instituciones pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno. El dictamen del Tribunal de Cuentas es obligatorio cuando el Consejo:

- adopta normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;
- fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión;
- determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos, o
- adopta medidas contra el fraude.

## La declaración de fiabilidad y la tasa de error

Los auditores emitieron una opinión sin reparos sobre la fiabilidad de las cuentas de la Unión en 2017, como ha ocurrido en todos los ejercicios desde 2007. Los ingresos no adolecieron de error significativo en 2017.

Una parte significativa de los gastos de 2017 tampoco adolecía de errores significativos. Por lo tanto, por segundo año consecutivo, el Tribunal de Cuentas emitió una opinión con reservas (en vez de una desfavorable) sobre la regularidad de las operaciones subyacentes (es la segunda vez desde que el Tribunal de Cuentas empezó a presentar una declaración de fiabilidad anual en 1994). En conjunto, la última década ha registrado una mejora considerable: entre 2006 y 2011, la Comisión consiguió mejorar la gestión financiera y reducir la tasa de error del 7 % registrado en 2006 al 3,9 % de 2011. Aunque la tasa de error se incrementó hasta el 4,8 % en 2012, ha mejorado desde entonces: 4,7 % (2013), 4,4 % (2014), 3,8 % (2015), 3,1 % (2016), y, por último, 2,4 % en 2017.

En su informe anual de 2017, el Tribunal de Cuentas señaló que persisten algunos problemas, en particular cuando los pagos a cargo del presupuesto de la Unión se hacen sobre la base de las declaraciones de los beneficiarios relativas a los costes contraídos, como ocurre en los ámbitos del desarrollo rural y de la cohesión. En el caso de algunos de los errores detectados, por ejemplo, en los pagos en el ámbito del desarrollo rural, se disponía de información suficiente para evitarlos o detectarlos y corregirlos, con lo que habría sido posible lograr niveles de error por debajo del umbral del 2 % en una parte aún mayor del presupuesto de la Unión. El Tribunal de Cuentas

también sugirió que aún existía margen para que la Comisión hiciera mejor uso de la información sobre su propio rendimiento en la toma de decisiones y desarrollara una cultura interna más orientada hacia el rendimiento.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Tribunal de Cuentas, creado en 1977 a iniciativa del Parlamento Europeo y es una institución de la Unión de pleno derecho desde 1993. Desde entonces, ha asistido al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control en la ejecución del presupuesto.

El informe anual y los informes especiales constituyen la base del ejercicio de aprobación anual de la gestión del presupuesto por parte del Parlamento, durante el cual evalúa políticamente los informes del Tribunal de Cuentas. Se invita a los miembros del Tribunal de Cuentas a que presenten sus informes en las reuniones de las comisiones parlamentarias y

respondan a las preguntas formuladas por los diputados al Parlamento Europeo.

Cada año el Tribunal de Cuentas y la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento mantienen varias reuniones en las que los miembros de esta comisión debaten con los miembros del Tribunal de Cuentas acerca de sus prioridades políticas, el programa anual de trabajo del Tribunal, las modalidades precisas de cooperación, etc. El Parlamento también realiza sugerencias sobre estas cuestiones en sus resoluciones anuales sobre la aprobación de la gestión del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento examina a los candidatos propuestos para ser miembros del Tribunal de Cuentas. Además, los conocimientos especializados del Tribunal de Cuentas son de gran utilidad para los diputados cuando estos han de elaborar legislación en materia financiera.

---

→ [Rudolfs Verdins](#)

## 1.3.13. El Comité Económico y Social Europeo

*El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo de la Unión compuesto por 350 miembros. El Comité emite sus dictámenes previa consulta obligatoria o facultativa por la Comisión, el Consejo o el Parlamento en los casos previstos por los Tratados; también puede emitir dictámenes por propia iniciativa. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato; ejercen sus funciones con plena independencia y en interés general de la Unión.*

### Base jurídica

Artículo 13, apartado 4, del TUE; artículos 301-304 del TFUE, y Decisión (UE, Euratom) 2015/1790 del Consejo, de 1 de octubre de 2015, por la que se nombra a los miembros del Comité Económico y Social Europeo para el período comprendido entre el 21 de septiembre de 2015 y el 20 de septiembre de 2020.

### Composición

#### A. Número de miembros y reparto nacional (artículo 301 del TFUE)

El CESE está compuesto actualmente por 350 miembros, repartidos como sigue entre los Estados miembros:

- 24 para Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido;
- 21 para España y Polonia;
- 15 para Rumanía;
- 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, la República Checa y Suecia;
- 9 para Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia;
- 7 para Letonia y Eslovenia;
- 6 para Estonia;
- 5 para Chipre, Malta y Luxemburgo.

#### B. Modo de designación (artículo 302 del TFUE)

Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros. El Consejo consulta a la Comisión acerca de los nombramientos (artículo 302, apartado 2, del TFUE). Los Estados miembros deben garantizar una representación adecuada de las diferentes categorías de la vida económica y social. En la práctica, los puestos se reparten por tercios entre los empresarios, los trabajadores y las demás categorías (agricultores, comerciantes, profesiones liberales, consumidores, etc.).

El número máximo de miembros del CESE que permite el Tratado de Lisboa es de 350 (artículo 301 del TFUE). Este número se superó brevemente entre julio de 2013 y septiembre de 2015 debido a la adhe-

sión de Croacia el 1 de julio de 2013: al añadir nueve nuevos puestos para el nuevo Estado miembro, el número total ascendió a 353 (en lugar de 344). Mediante la Decisión (UE, Euratom) 2015/1790 del Consejo, de 1 de octubre de 2015, por la que se nombra a los miembros del Comité Económico y Social Europeo para el período comprendido entre el 21 de septiembre de 2015 y el 20 de septiembre de 2020, se redujo el número de miembros para Luxemburgo y Chipre de seis a cinco para cada uno, y el número de representantes estonios de siete a seis, en consonancia con la distribución de puestos en el Comité de las Regiones, que también cuenta con 350 miembros.

#### C. Tipo de mandato (artículo 301 del TFUE)

El Consejo nombra a los miembros del Comité para un periodo de cinco años renovable (artículo 302 del TFUE). Proceden de grupos de ámbito económico y social de Europa. Su última renovación tuvo lugar en octubre de 2010 para el mandato 2010-2015.

Los miembros del Comité deben ejercer sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Unión (artículo 300, apartado 4, del TFUE). Cada vez que queda vacante el puesto de un miembro o un suplente en el CESE al finalizar su mandato, es necesaria una decisión específica del Consejo para sustituirlo.

### Organización y funcionamiento

El Comité Económico y Social Europeo no se encuentra entre las instituciones de la Unión enumeradas en el artículo 13, apartado 1, del TUE (aunque el artículo 13, apartado 4, menciona que el Comité asiste al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión ejerciendo funciones consultivas), pero disfruta de una amplia autonomía de organización y de funcionamiento.

- Designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa (ambos por un periodo de dos años y medio).
- Establece su Reglamento interno.
- Puede reunirse por propia iniciativa, si bien, por regla general, se reúne a instancia del Consejo o de la Comisión.
- Para asistirle en la elaboración de los dictámenes, dispone de secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad de la Unión y

puede constituir subcomités para tratar temas específicos.

- Para explotar las sinergias existentes, comparte sus servicios de secretaría permanente en Bruselas con la secretaría del Comité de las Regiones (por lo que respecta a su sede en Bruselas, véase el Protocolo n.º 6 del Tratado de Lisboa sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea). Además, en el marco del procedimiento presupuestario del ejercicio 2014, la Mesa del Parlamento celebró un acuerdo con el Comité para obtener una mayor rentabilidad en el ámbito de la traducción. El Comité cuenta con un presupuesto administrativo anual, incluido en la sección VI del presupuesto de la Unión, de 131 millones de euros (en 2014).

## Atribuciones

El Comité fue creado en 1957 por el Tratado de Roma para asociar a los grupos de ámbito económico y social en el establecimiento del mercado común y proporcionar un mecanismo institucional para informar a la Comisión y al Consejo de Ministros sobre determinadas cuestiones de alcance europeo. El Comité Económico y Social Europeo ejerce funciones consultivas (artículo 300 del TFUE). Su cometido esencial consiste en transmitir a las instituciones responsables de la toma de decisiones en la Unión la opinión de los representantes de la vida económica y social.

### A. Dictámenes emitidos a instancia de instituciones de la Unión

#### 1. Consultas obligatorias

El TFUE exige expresamente la consulta previa al Comité por parte del Consejo o de la Comisión antes de tomar una decisión en determinados ámbitos concretos. Se trata de los siguientes:

- política agrícola (artículo 43);

- libre circulación de personas y servicios (artículos 46, 50 y 59);
- política de transportes (artículos 91, 95 y 100);
- armonización de la fiscalidad indirecta (artículo 113);
- aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior (artículos 114 y 115);
- política de empleo (artículos 148, 149 y 153);
- política social, educación, formación profesional y juventud (artículos 156, 165 y 166);
- salud pública (artículo 168);
- protección de los consumidores (artículo 169);
- redes transeuropeas (artículo 172);
- política industrial (artículo 173);
- cohesión económica, social y territorial (artículo 175);
- investigación y desarrollo tecnológico y espacio (artículos 182 y 188);
- medio ambiente (artículo 192).

#### 2. Consultas facultativas

El Comité también puede ser consultado sobre cualquier otro asunto por la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo, si estas instituciones lo consideran oportuno. Cuando estas instituciones consultan al Comité, ya sea de forma obligatoria o facultativa, pueden fijarle un plazo (de un mes como mínimo) para la presentación de su dictamen, transcurrido el cual pueden actuar prescindiendo del mismo (artículo 304 del TFUE).

### B. Dictámenes emitidos por propia iniciativa

El Comité puede decidir emitir un dictamen en todos los casos en que lo juzgue oportuno.

---

→ Udo Bux

## 1.3.14. El Comité de las Regiones

*El Comité de las Regiones (CdR) se compone de 350 miembros, que representan a las entidades regionales y locales de los 28 Estados miembros de la Unión Europea. Emite dictámenes en los casos de consulta obligatoria contemplados en los Tratados, en los casos de consulta facultativa y por propia iniciativa si lo considera oportuno. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.*

### Base jurídica

Artículo 13, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Decisión (UE) 2015/116 del Consejo, de 26 de enero de 2015, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2015 y el 25 de enero de 2020.

### Objetivos

Creado en 1994 a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones (CdR) es un órgano consultivo de representación de las entidades regionales y locales de la Unión. Es el portavoz de los intereses de estas entidades ante la Comisión y el Consejo, a los que remite dictámenes. Sus miembros pueden ser, por ejemplo, representantes de entidades regionales, alcaldes o representantes electos o no electos de regiones y ciudades de los 28 Estados miembros.

Según su propia Declaración de Misión, el CdR es una asamblea política compuesta de miembros electos, regionales o locales, al servicio de la causa de la integración europea, y garantiza la representación institucional del conjunto de los territorios, regiones, ciudades y municipios de la Unión.

Su misión es implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando de esta forma la participación de los ciudadanos.

Para cumplir mejor esta función, el CdR intentó durante mucho tiempo que se le reconociese el derecho de someter al Tribunal de Justicia los casos en los que se infringiese el principio de subsidiariedad, un objetivo que consiguió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En el ámbito de la política de cohesión, el CdR, por medio de su Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER), se centra en la evaluación del resultado de las negociaciones sobre acuerdos de asociación y programas operativos y en el cumplimiento del principio de asociación en el contexto de la programación de los Fondos EIE para el período 2014-

2020, así como en los informes de la Comisión sobre cohesión. Entre otras cuestiones figura la movilidad en las regiones confrontadas con desafíos geográficos y demográficos y las dos estrategias macrorregionales, una para la Región del Adriático y del Jónico (EUSAIR) y una para la Región Alpina (Eusalp).

### Organización

#### A. Composición (artículo 305 del TFUE, Decisión del Consejo 2014/930/UE)

##### 1. Número y reparto nacional de los escaños

Con arreglo a lo dispuesto en la Decisión 2014/930/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2014, el CdR está compuesto por 350 miembros y un número idéntico de suplentes, repartidos como sigue entre los Estados miembros:

- 24 para Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido;
- 21 para España y Polonia;
- 15 para Rumanía;
- 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia;
- 9 para Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia;
- 7 para Letonia y Eslovenia;
- 6 para Estonia;
- 5 para Chipre, Luxemburgo y Malta.

##### 2. Procedimiento de designación

El Consejo nombra, por unanimidad, a los miembros del CdR por un período de cinco años (artículo 305 del TFUE), de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro interesado. Para el período del 26 de enero de 2015 al 25 de enero de 2020, el Consejo ha adoptado la Decisión (UE) 2015/116, de 26 de enero de 2015, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones. El mandato es renovable. Los miembros designados deben ser titulares de un mandato electoral en una entidad regional o local, o tener responsabilidad política ante una asamblea elegida (artículo 300, apartado 3, del TFUE). Cada vez que queda vacante el puesto de un miembro o de un suplente en el CdR al finalizar su mandato (por ejemplo, al fi-



nal del mandato regional o local gracias al cual fue propuesto como miembro), es necesaria una decisión específica del Consejo.

## B. Estructura (artículo 306 del TFUE)

El CdR designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa por un período de dos años y medio. Establece su Reglamento interno y lo somete a la aprobación del Consejo (el último fue adoptado el 31 de enero de 2014 sobre la base del artículo 306, apartado 2, del TFUE). Sus trabajos se realizan en seis comisiones especializadas encargadas de elaborar los proyectos de dictamen y de resolución, que, posteriormente, se presentan en sesión plenaria para su adopción. Por norma general, celebra seis sesiones plenarios al año.

Presidida por el presidente de la asamblea (artículo 306 del TFUE), la función principal de la sesión plenaria es adoptar dictámenes, informes y resoluciones, adoptar proyectos de previsiones de ingresos y gastos del CdR, adoptar el programa político del CdR al principio de cada mandato, elegir al presidente, al primer vicepresidente y al resto de miembros de la Mesa, establecer comisiones políticas dentro de la institución y adoptar y revisar su Reglamento interno.

Por razones de eficiencia, el CdR comparte determinados servicios de su secretaría permanente en Bruselas (véase el Protocolo n.º 6 sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea) con la secretaría del Comité Económico y Social Europeo (CESE). Por otra parte, la Mesa del Parlamento celebró un acuerdo con el CdR, en el marco del procedimiento presupuestario del ejercicio 2014, con miras a conseguir una mayor eficiencia en el ámbito de la traducción. Para llevar a cabo su cometido, el CdR (sección 7 del presupuesto de la Unión) dispone de un presupuesto administrativo de aproximadamente 89 millones de euros para 2014, con una plantilla de 532 empleados.

## Atribuciones

### A. Emisión de dictámenes a petición de otras instituciones

#### 1. Consultas obligatorias

En un determinado número de materias, el Consejo y la Comisión están obligados a solicitar el dictamen del CdR antes de adoptar una decisión:

- educación, formación profesional y juventud (artículo 165 del TFUE);
- cultura (artículo 167 del TFUE);
- salud pública (artículo 168 del TFUE);
- redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía (artículo 172 del TFUE);

- cohesión económica y social (artículos 175, 177 y 178 del TFUE).

#### 2. Consultas facultativas

Por otra parte, si lo consideran oportuno, la Comisión, el Consejo y el Parlamento pueden consultar al CdR sobre todo tipo de asuntos.

Cuando el Parlamento, el Consejo o la Comisión consultan al CdR (con carácter tanto obligatorio como facultativo), pueden fijarle un plazo de respuesta (de al menos un mes con arreglo al artículo 307 del TFUE), tras cuya expiración pueden prescindir del dictamen.

### B. Emisión de dictámenes por propia iniciativa

1. **Cuando se consulta con el Comité Económico y Social Europeo, se informa al CdR al respecto y, si lo estima oportuno para los intereses regionales, este puede emitir un dictamen sobre el asunto tratado.**
2. **Por regla general, el CdR puede emitir un dictamen siempre que lo considera oportuno. Por ejemplo, ha emitido dictámenes de propia iniciativa en los siguientes ámbitos: pequeñas y medianas empresas (pymes), redes transeuropeas, turismo, Fondos Estructurales, salud (lucha contra la droga), industria, desarrollo urbano, programas de formación y medio ambiente.**

### C. Recurso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea: control jurisdiccional ex post

El CdR también podrá recurrir al Tribunal de Justicia con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (artículo 263 del TFUE). Dicho de otro modo, puede iniciar un proceso ante el Tribunal de Justicia si considera que no se le ha consultado cuando debería haberse hecho o si los procedimientos de consulta no se han aplicado correctamente (anulación de actos, 1.3.10).

El derecho a interponer un recurso en virtud del artículo 8 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa, en el caso de que los procedimientos de consulta no se hayan aplicado correctamente, permite al Comité de las Regiones instar al Tribunal de Justicia a que compruebe si un determinado acto legislativo que incide en el ámbito de competencias del Comité cumple el principio de subsidiariedad.

### Papel del Parlamento Europeo

Según el Reglamento interno del Parlamento Europeo (anexo V, punto XII), su Comisión de Desarrollo Regional (REGI) es responsable de mantener relaciones con el CdR, las organizaciones de cooperación interregional y las entidades locales y regionales.

En virtud del acuerdo de cooperación entre el Parlamento y el CdR, de 5 de febrero de 2014:

- el CdR prepara evaluaciones de impacto sobre las propuestas legislativas de la Unión, que remite al Parlamento a su debido tiempo antes de que se inicie el procedimiento de modificación. Estas evaluaciones de impacto incluyen detalles en el nivel nacional, regional y local sobre cómo funciona la legislación en vigor, además de dictámenes sobre mejoras de la propuesta legislativa.
- se invita a un miembro del CdR a todas las reuniones de las comisiones parlamentarias per-

tinentes. Este ponente o portavoz presenta las opiniones del CdR. A su vez, los ponentes del Parlamento pueden asistir a las reuniones del CdR.

- El presidente de la Conferencia de Presidentes de Comisión del Parlamento y su homólogo en el CdR debaten dos veces al año la cooperación legislativa general y el plan de trabajo.

Desde 2008, la Comisión REGI y la Comisión COTER organizan una reunión conjunta anual en el marco de la «Semana Europea de las Regiones y Ciudades».

---

→ [Udo Bux](#)

## 1.3.15. El Banco Europeo de Inversiones

*El Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuye a la consecución de los objetivos de la Unión Europea mediante la financiación de proyectos a largo plazo, la concesión de garantías y la prestación de asesoramiento. Apoya proyectos dentro y fuera de la Unión Europea. Sus accionistas son los Estados miembros de la Unión. El BEI es el accionista mayoritario del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y, junto con este, constituye el Grupo BEI. Dentro del Plan de Inversiones para Europa propuesto por la Comisión, el Grupo BEI forma parte de una estrategia más amplia que tiene por objeto subsanar el gran déficit de inversión al dispensar a los inversores de una parte del riesgo inherente a los proyectos.*

### Base jurídica

- Artículos 308 y 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los artículos 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 y 343 del TFUE también contienen disposiciones relativas al BEI.
- Protocolo (n.º 5) sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones y Protocolo (n.º 28) sobre la cohesión económica, social y territorial anejos al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al TFUE.

### Objetivos

De conformidad con el artículo 309 del TFUE, el BEI tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión. Facilita, en todos los sectores de la economía, la financiación de proyectos que:

- busquen el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades que no puedan ser enteramente financiadas con los medios existentes en cada uno de los Estados miembros;
- sean de interés común a varios Estados miembros.

También contribuye a la promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión (artículo 175 del TFUE y Protocolo n.º 28). Además, debe apoyar la ejecución de acciones fuera de la Unión Europea en favor de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión (artículo 209 del TFUE). Asimismo, ha de apoyar la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Los ejes de actuación del BEI son cuatro: la innovación y la capacitación, el acceso de las pequeñas empresas a la financiación, el clima y el medio ambiente, y las infraestructuras estratégicas.

### Recursos e instrumentos

#### A. Recursos

Para el cumplimiento de sus objetivos, el BEI recurre principalmente a sus propios recursos y a los mercados internacionales de capitales (artículo 309 del TFUE).

##### 1. Recursos propios

Los recursos propios los aportan los miembros del BEI, esto es, los Estados miembros (artículo 308 del TFUE). La contribución al capital de cada uno de los Estados miembros se establece en el artículo 4 de los Estatutos del BEI y se calcula con arreglo al peso económico de los Estados miembros. A fin de fortalecer el papel del BEI en la financiación de la economía y el respaldo al crecimiento de la Unión, el Consejo Europeo de junio de 2012 recomendó incrementar en 10 000 millones de euros el capital suscrito desembolsado. El Consejo de Gobernadores del BEI adoptó por unanimidad (artículo 4, apartado 3, de los Estatutos) una decisión respecto de ese aumento de capital, que surtió efecto el 31 de diciembre de 2012. El capital suscrito aumentó hasta un total de 242 400 millones de euros, mientras que el capital suscrito desembolsado se incrementó en 10 000 millones de euros, hasta alcanzar los 21 600 millones de euros.

##### 2. Mercados de capitales

El BEI obtiene la mayor parte de sus recursos de financiación de los mercados internacionales de capitales, principalmente mediante la emisión de obligaciones. El Banco es uno de los mayores prestamistas supranacionales a escala mundial. A fin de obtener una financiación rentable, es importante tener una excelente calificación crediticia. Las principales agencias de calificación crediticia atribuyen actualmente al BEI la mejor calificación, lo que refleja la calidad de su cartera de préstamos. El BEI suele financiar un tercio de cada proyecto, si bien la financiación puede llegar a ser del 50 %.

#### B. Instrumentos

Aunque el BEI emplea un amplio abanico de diferentes instrumentos, se trata principalmente de prés-

tamos y garantías. Sin embargo, dispone asimismo de una serie de instrumentos más innovadores con un perfil de riesgo mayor. En el futuro se concebirán más instrumentos, también en colaboración con otras instituciones de la Unión. La financiación concedida por el BEI también puede acompañarse de financiación procedente de otras fuentes de la Unión (entre otras, del presupuesto de esta) en un proceso denominado «combinación». Además de la financiación de proyectos, el BEI también presta asesoramiento.

Los créditos se conceden principalmente en forma de préstamos directos o intermedios. Los préstamos directos para proyectos están sujetos a determinadas condiciones: por ejemplo, los costes totales de inversión deben superar los 25 millones de euros y el préstamo solo puede cubrir como máximo el 50% de los costes del proyecto. Los préstamos intermedios consisten en prestar a bancos locales u otros intermediarios que, a su vez, apoyan al receptor final. La mayoría de los préstamos se llevan a cabo en la Unión.

A fin de generar financiación adicional para grandes proyectos de infraestructuras en la Unión, especialmente en los sectores clave de la energía, el transporte y la tecnología de la información, se creó la Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos. La fase piloto para el estudio de la viabilidad del concepto se inició en el verano de 2012. Discurrió hasta finales de 2014, plazo fijado para la aprobación de los proyectos, y el cierre financiero tenía que alcanzarse para finales de 2016. Habida cuenta de su experiencia y conocimientos, el BEI desempeñó una función esencial en esta iniciativa. Ejecutó la fase piloto facilitando «mejoras crediticias» en forma de instrumentos de deuda subordinada. Como resultado de ello, los mecanismos de mejora crediticia de las obligaciones para la financiación de proyectos ya se han integrado en el Mecanismo «Conectar Europa» para el período de programación 2014-2020 y han pasado a formar parte de la oferta de productos estándar del BEI.

Además de ofrecer financiación a largo plazo, el BEI también presta asesoramiento para la realización de proyectos de infraestructura. Por ejemplo, a través de su instrumento Jaspers (Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas) para nuevos y futuros Estados miembros, presta asesoramiento técnico, económico y financiero para la totalidad del ciclo del proyecto, a fin de optimizar el empleo de los recursos de los fondos de la Unión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Mecanismo «Conectar Europa» e Instrumento de Ayuda de Preadhesión).

## Gobernanza y estructura

### A. Gobernanza

El BEI tiene personalidad jurídica, de conformidad con el artículo 308 del TFUE. El Banco es administrado y dirigido por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración y un Comité de Dirección (artículo 6 de los Estatutos). Un Comité de auditoría verifica las actividades del Banco (artículo 12 de los Estatutos).

#### 1. El Consejo de Gobernadores

##### a. Composición

El Consejo de Gobernadores está compuesto por los ministros que designen los Estados miembros (artículo 7, apartado 1, de los Estatutos).

##### b. Funciones

El Consejo de Gobernadores establece las directrices generales de la política crediticia del Banco y vela por su ejecución (artículo 7, apartado 2, de los Estatutos). De conformidad con el artículo 7, apartado 3, de los Estatutos, se requiere del Consejo de Gobernadores que:

- decida sobre el aumento del capital suscrito;
- determine los principios aplicables a las operaciones de financiación en el marco de las funciones del Banco;
- ejerza las competencias previstas para el nombramiento y cese de los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección;
- decida sobre la concesión de financiación para operaciones de inversión que deban realizarse total o parcialmente fuera del territorio de la Unión;
- apruebe el informe anual elaborado por el Consejo de Administración, el balance anual, la cuenta de pérdidas y ganancias y el reglamento interno del Banco.

El Consejo de Gobernadores nombra a los seis miembros del Comité de auditoría (artículo 12, apartado 1, de los Estatutos), así como a los miembros del Consejo de Administración (artículo 9, apartado 2, de los Estatutos) y del Comité de Dirección (artículo 11, apartado 1, de los Estatutos).

#### 2. El Consejo de Administración

##### a. Composición

El Consejo de Administración está compuesto por veintiocho administradores y dieciocho administradores suplentes. Los administradores son nombrados por el Consejo de Gobernadores para un período de cinco años. Cada Estado miembro nombra a un administrador, al igual que la Comisión (artículo 9, apartado 2, de los Estatutos).

### **b. Funciones (artículo 9 de los Estatutos)**

El Consejo de Administración decide sobre:

- la concesión de financiación, en particular en forma de préstamos y garantías;
- la conclusión de empréstitos;
- los tipos de interés de los préstamos concedidos, así como las comisiones y otras tasas.

Vela por la sana administración del Banco y garantiza la conformidad de la gestión del Banco con las disposiciones de los Tratados y los Estatutos y con las directrices generales establecidas por el Consejo de Gobernadores.

## **3. El Comité de Dirección**

### **a. Composición**

El Comité de Dirección está compuesto por un presidente y ocho vicepresidentes nombrados para un período de seis años por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del Consejo de Administración. Su mandato es renovable (artículo 11, apartado 1, de los Estatutos).

### **b. Funciones**

El Comité de Dirección se encarga de la gestión de los asuntos de administración cotidiana del Banco, bajo la autoridad del presidente y el control del Consejo de Administración; prepara las decisiones del Consejo de Administración y asegura la ejecución de dichas decisiones (artículo 11, apartado 3, de los Estatutos).

## **4. El Comité de auditoría (artículo 12 de los Estatutos)**

### **a. Composición**

El Comité de auditoría está compuesto por seis miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores (artículo 12, apartado 1, de los Estatutos).

### **b. Funciones**

El Comité de auditoría comprueba anualmente la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco. Para ello, comprueba que las operaciones del Banco se han realizado conforme a los trámites y procedimientos establecidos en sus Estatutos y reglamento interno (artículo 12, apartado 2, de los Estatutos). Confirma que los estados financieros, así como toda información financiera que figure en las cuentas anuales establecidas por el Consejo de Administración, dan una imagen fiel de la situación financiera del Banco (artículo 12, apartado 3, de los Estatutos).

## **B. Estructura**

El Grupo BEI, creado en el año 2000, está compuesto por el propio BEI y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). El FEI se fundó en 1994 y fue establecido como colaboración público-privada (CPP) con tres grupos

principales de accionistas: el BEI, como accionista mayoritario (62,2 %), la Comisión (30 %) y varias entidades financieras públicas y privadas (7,8 %). El FEI facilita varias formas de instrumentos de capital de riesgo (por ejemplo, capital-riesgo). El FEI centra la concesión de créditos en las pequeñas y medianas empresas (pymes) y emplea un amplio abanico de instrumentos innovadores con objeto de mejorar el acceso de estas a la financiación.

## **Un Plan de Inversiones para Europa**

Los bajos niveles de inversión llevan aquejando a la Unión desde el inicio de la crisis económica y financiera mundial. La Comunicación de la Comisión titulada «Un Plan de Inversiones para Europa» (COM(2014)0903) ofrece orientación sobre cómo reactivar la inversión en la Unión, crear puestos de trabajo y fomentar el crecimiento a largo plazo y la competitividad. El marco legislativo de la nueva iniciativa se planteó en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (COM(2015)0010). El Reglamento se adoptó el 25 de junio de 2015. Se espera que el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) estimule la inversión privada mediante la movilización de fondos públicos y cree un entorno atractivo para las inversiones. Una garantía inicial de 16 000 millones de euros concedida por la Unión al BEI, junto con los 5 000 millones de euros que comprometerá el propio BEI, servirá para movilizar capital privado, lo que generará inversiones adicionales por valor de 315 000 millones de euros. Este Plan no ha sido concebido para reemplazar los programas que ya tienen la Unión y el BEI, sino para complementarlos.

El Reglamento relativo al FEIE estableció también el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI), que tiene por objeto prestar asesoramiento y asistencia técnica para la identificación, la preparación y el desarrollo de proyectos de inversión. El CEAI representa una asociación entre el BEI y la Comisión, a la que ambas instituciones contribuyen financieramente. Se creó dentro del BEI, que es el responsable de su gestión.

En diciembre de 2017, se adoptó el conocido como Reglamento «FEIE 2.0», que entró en vigor el 1 de enero de 2018 y tiene por objeto ampliar la duración del FEIE (hasta finales de 2020), además de introducir nuevas mejoras para el Fondo y para el CEAI. Uno de los elementos clave es el incremento de la garantía de la Unión, hasta 26 000 millones de euros, y del compromiso del BEI, hasta 7 500 millones de euros, con miras a movilizar 500 000 millones de euros de financiación adicional para inversiones.

## **Papel del Parlamento Europeo**

Una comisión parlamentaria controla todos los años las actividades del BEI y presenta un informe al

Pleno, en presencia del presidente del BEI. El 27 de abril de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el informe anual 2015 del Banco Europeo de Inversiones. En la Resolución se pedía información más detallada sobre el impacto económico, social y medioambiental, así como sobre el valor añadido, de las operaciones del BEI. Se instaba al BEI a que reinstaurara la cohesión económica, social y territorial como objetivo principal de las políticas públicas. El Parlamento acogía con satisfacción los esfuerzos del FEI para que la Iniciativa PYME funcionara y valoraba la propuesta de la Comisión de prorrogar la Iniciativa hasta 2020. El Parlamento pedía también al BEI que elevara su perfil de riesgo de intervención, en especial apoyando a pymes u operaciones en regiones económicamente desfavorecidas, manteniendo, no obstante, la calificación triple A. También se pedía al BEI que corrigiera los actuales desequilibrios

geográficos y la concentración sectorial de la cartera del FEIE.

Con arreglo al Reglamento en vigor, el Parlamento aprueba al director general y al director general adjunto del FEIE. Los créditos anuales del presupuesto de la Unión relacionados con el fondo de garantía son autorizados por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento presupuestario anual. El BEI y la Comisión tienen una serie de obligaciones en materia de información al Parlamento, como la presentación de informes anuales, la celebración de audiencias *ad hoc* o la respuesta a solicitudes de información.

El Parlamento participó, en su calidad de colegislador, en la negociación de la propuesta «FEIE 2.0».

---

→ [Dario Paternoster / Dražen Rakić](#)

## 1.3.16. El Defensor del Pueblo Europeo

*El Defensor del Pueblo Europeo trata los casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea; interviene tanto por iniciativa propia como sobre la base de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de la Unión. Es elegido por el Parlamento Europeo para toda una legislatura.*

### Base jurídica

Artículos 20, 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El estatuto y las funciones del Defensor del Pueblo se fijaron mediante una Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 (DO L 113 de 4.5.1994, p. 15), modificada por las Decisiones del Parlamento de 14 de marzo de 2002 (DO L 92 de 9.4.2002, p. 13) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189 de 17.7.2008, p. 25) y adoptada previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo. Esta Decisión fue objeto de disposiciones de aplicación adoptadas por el propio Defensor del Pueblo Europeo. Las modalidades de su elección y destitución se establecen, por su parte, en los artículos 219 a 221 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

### Objetivos

El Defensor del Pueblo Europeo, figura creada por el Tratado de Maastricht (1992), tiene por misión:

- mejorar la protección de los ciudadanos en caso de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión;
- y, en consecuencia, reforzar la transparencia y el control democrático en la toma de decisiones y la administración de las instituciones de la Unión.

### A. Estatuto

#### 1. Elección

##### a. Requisitos

El Defensor del Pueblo:

- reunir las condiciones requeridas en su país para ejercer las más altas funciones jurisdiccionales o poseer competencia y experiencia notorias para realizar sus funciones;
- ofrecer plenas garantías de independencia.

##### b. Procedimiento

Al principio de cada legislatura o en caso de fallecimiento, renuncia o destitución del Defensor del Pueblo, el presidente del Parlamento Europeo convoca la presentación de candidaturas a Defensor del Pueblo y fija el plazo para su presentación. Las candidaturas deberán contar con el apoyo de por

lo menos 40 diputados al Parlamento Europeo que sean nacionales de al menos dos Estados miembros. Las candidaturas se transmiten a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que examina su admisibilidad. La comisión puede solicitar oír a los candidatos. Posteriormente, la lista de las candidaturas admitidas a trámite se somete a votación en el Parlamento. El Defensor del Pueblo se elige por mayoría de los votos emitidos.

#### 2. Mandato

##### a. Duración

El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo después de cada elección de este para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

##### b. Obligaciones

El Defensor del Pueblo:

- ejerce sus funciones con total independencia, en interés de la Unión y de sus ciudadanos;
- no debe solicitar ni admitir instrucciones de ningún gobierno, institución, organismo, oficina o entidad en el ejercicio de sus funciones;
- se abstiene de todo acto incompatible con el carácter de sus funciones;
- no ejerce ninguna otra función política o administrativa, ni actividad profesional, remunerada o no.

#### 3. Destitución

A petición del Parlamento, el Defensor del Pueblo Europeo puede ser destituido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si ha cometido una falta grave.

### B. Funciones

#### 1. Ámbito de aplicación

El Defensor del Pueblo trata los casos de mala administración en la acción de las instituciones, organismos y órganos de la Unión.

##### a. El Defensor del Pueblo puede decidir que existe mala administración si una institución no respeta:

- los derechos fundamentales,
- los principios o las normas jurídicos,
- los principios de buena administración.

Las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo tienen que ver principalmente con:

- la transparencia y la rendición de cuentas,
- la cultura de servicio,
- el respeto de los derechos procedimentales,
- el correcto uso de las facultades discrecionales,
- el respeto de los derechos fundamentales,
- la contratación,
- las cuestiones ligadas a la buena gestión del personal de la Unión,
- la buena gestión financiera,
- la ética,
- la participación del público en la toma de decisiones de la Unión.

Cerca de una tercera parte de las investigaciones que lleva a cabo cada año el Defensor del Pueblo tienen que ver con la falta de información o la negativa a facilitarla.

#### **b. Excepciones**

No entran dentro de sus competencias:

- las actividades jurisdiccionales del TJUE y del Tribunal General. Las investigaciones del Defensor del Pueblo relativas al Tribunal de Justicia hacen referencia únicamente a sus actividades no judiciales, por ejemplo, licitaciones, contratos y casos relativos al personal;
- las reclamaciones presentadas contra autoridades locales, regionales o nacionales, aun cuando dichas reclamaciones versen sobre cuestiones relacionadas con la Unión;
- las actividades de tribunales o defensores del pueblo nacionales: el Defensor del Pueblo Europeo no es un órgano de apelación contra las decisiones adoptadas por estos organismos;
- los hechos que no hayan sido objeto previamente de gestiones administrativas apropiadas ante los órganos correspondientes;
- las quejas contra funcionarios de la Unión en relación con su conducta.

#### **2. Remisiones**

El Defensor del Pueblo, en el desempeño de su misión, llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones presentadas ante él por los ciudadanos de la Unión o por cualquier persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro, directamente o a través de un diputado al Parlamento Europeo, salvo cuando los hechos denunciados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional.

#### **3. Competencias de investigación**

El Defensor del Pueblo puede dirigirse a:

- las instituciones y órganos, que deben proporcionarle la información que les solicite y darle acceso a los expedientes de que se trate, a no ser que exista una obligación de secreto debidamente justificada;
- los funcionarios y agentes de estas mismas instituciones y órganos, que están obligados a prestar declaración a petición del Defensor del Pueblo, aunque permanecen vinculados por el secreto profesional;
- las autoridades de los Estados miembros, que están obligadas a facilitarle toda la información necesaria, salvo si su transmisión está prohibida por disposiciones legislativas o reglamentarias, aunque en este caso el Defensor del Pueblo puede tener acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma.

En caso de no recibir la asistencia que desea, el Defensor del Pueblo informa de ello al Parlamento Europeo, que emprende las gestiones oportunas. El Defensor del Pueblo también puede cooperar con sus homólogos de los Estados miembros, con arreglo a las legislaciones nacionales. Si se trata, no obstante, de hechos que considera materia de Derecho penal, el Defensor del Pueblo informa inmediatamente a las autoridades nacionales competentes, así como a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Si lo considera apropiado, el Defensor del Pueblo también puede informar a la institución de la Unión de la que dependa el funcionario o agente en cuestión.

#### **4. Resultados de las investigaciones**

En la medida de lo posible, el Defensor del Pueblo se pone de acuerdo con la institución o el órgano correspondiente para encontrar una solución que satisfaga al demandante. Cuando el Defensor del Pueblo constata un caso de mala administración, remite sus recomendaciones a la institución u órgano interesado, que dispone de un plazo de tres meses para exponerle su posición. Si la institución no acepta las recomendaciones propuestas, el Defensor del Pueblo puede redactar un informe especial que presentará al Parlamento Europeo. Este, a su vez, puede elaborar un informe relativo al informe especial que ha presentado el Defensor del Pueblo. Por último, informa al demandante del resultado de la investigación, del dictamen emitido por la institución o el órgano en cuestión y de sus propias recomendaciones.

#### **C. Funcionamiento administrativo**

El Defensor del Pueblo dispone de una secretaría, cuyo personal está sujeto a las normas de la función pública europea. El propio Defensor del Pueblo nombra al responsable de la secretaría.



## D. Actividades

El primer Defensor del Pueblo, Jacob Söderman, ejerció dos mandatos, de julio de 1995 al 31 de marzo de 2003. Durante ese tiempo, el Parlamento aprobó en 2001 el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. Se trata de un código procesal que tiene en cuenta los principios del Derecho administrativo europeo contenidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, inspirándose también de las legislaciones nacionales. Ayuda al Defensor del Pueblo a la hora de determinar si se ha incurrido en mala administración, ya que este puede apoyarse en las disposiciones del Código durante sus investigaciones. Además, el Código también sirve de guía y orientación para los funcionarios de la Unión, fomentado las normas más estrictas en materia de administración.

Nikiforos Diamandouros ocupó el cargo de Defensor del Pueblo Europeo de abril de 2003 al 14 de marzo de 2013, fecha en la que presentó su dimisión con efecto a partir del 1 de octubre de 2013. El 11 de julio de 2006, el Defensor del Pueblo presentó una propuesta para adaptar su Estatuto, que contó con el apoyo de la Comisión de Peticiones, el Parlamento y el Consejo. El Estatuto se modificó para reforzar y clarificar las funciones del Defensor del Pueblo Europeo, por ejemplo por lo que respecta al acceso a los documentos y a la notificación de información a la OLAF cuando entre en el ámbito de sus competencias.

Tras su elección por el Parlamento Europeo durante el periodo parcial de sesiones de julio de 2013, la antigua Defensora del Pueblo en Irlanda, Emily O'Reilly, asumió sus funciones como Defensora del Pueblo Europeo el 1 de octubre de 2013. Con ella ha aumentado la visibilidad del cargo de Defensor del Pueblo Europeo al concentrarse en temas que resultan clave para los ciudadanos, como el logro de una mayor

transparencia en torno a los grupos de presión, grupos de expertos, agencias de la Unión (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex) y negociaciones internacionales (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, ATCI), así como la mejora de las normas relativas a la denuncia de irregularidades y a la Iniciativa Ciudadana Europea. Tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, fue confirmada en su cargo por un nuevo mandato de cinco años, y se comprometió a proseguir la aplicación de su estrategia «Hacia 2019», centrada en los pilares «Impacto, Relevancia y Visibilidad».

## Papel del Parlamento Europeo

Aunque completamente independiente en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Europeo ejerce de mediador parlamentario, por lo que el artículo 228 del TFUE se encuentra dentro de la sección del capítulo 1, que trata del Parlamento Europeo. Mantiene un estrecho vínculo con el Parlamento, que tiene la exclusividad de su nombramiento y puede solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea su destitución, fija su Estatuto, lo asiste en sus investigaciones y recibe sus informes. La Comisión de Peticiones, sobre la base del Reglamento interno del Parlamento (artículo 220), elabora cada año un informe sobre el informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo. En estos informes ha subrayado en repetidas ocasiones que las instituciones de la Unión deben cooperar plenamente con el Defensor del Pueblo Europeo para reforzar la transparencia y responsabilidad de la Unión, en concreto a través de la aplicación de sus recomendaciones.

---

→ Ina Sokolska / Ottavio Marzocchi



**1.4.**

**LA FINANCIACIÓN  
DE LA UNIÓN**

## 1.4.1. Los ingresos de la Unión Europea

*El presupuesto de la Unión se financia principalmente (en un 99 %) mediante recursos propios. Los ingresos anuales deben cubrir por completo los gastos anuales. Es el Consejo quien determina los ingresos del presupuesto tras consultar al Parlamento. La decisión sobre el sistema de recursos propios debe ser ratificada por los Estados miembros.*

### Base jurídica

- Artículo 311 y artículo 332, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y artículos 106 bis y 171 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea<sup>[1]</sup>, Reglamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea<sup>[2]</sup> y Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería<sup>[3]</sup>. Tras su ratificación, estos actos jurídicos entraron en vigor el 1 de octubre de 2016 y se aplican retroactivamente con efectos desde el 1 de enero de 2014.

### Objetivo

Dotar de autonomía financiera a la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria.

### Funcionamiento

Mientras que a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se le concedieron sus propios recursos desde el principio, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) comenzaron financiándose a través de contribuciones de los Estados miembros. La Decisión sobre los recursos propios de 21 de abril de 1970 dotó a la CEE de sus propios recursos. En la actualidad, los recursos propios para cubrir los créditos de pago anuales están limitados a un máximo del 1,20 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión<sup>[4]</sup>. En la práctica, el actual marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 (1.4.3) fija un límite máximo en torno al 1 % de la RNB de la Unión. Dado que el presu-

puesto debe equilibrarse, los gastos también han de ceñirse a este límite máximo (1.4.3).

### Ingresos

#### 1. Recursos propios «tradicionales»

Son los derechos de aduana, los derechos agrícolas, y las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa. Se crearon mediante la Decisión de 1970 y se vienen percibiendo desde entonces. En 2016 los recursos propios «tradicionales» representaban el 14 % de los ingresos totales<sup>[5]</sup>.

#### 2. Recurso propio basado en el IVA

En la actualidad consiste en transferir a la Unión un porcentaje del IVA estimado que recaudan los Estados miembros. Aunque ya estaba previsto en la Decisión de 1970, este recurso no se empezó a recaudar hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembros en 1979. En 2016 ascendía a un 10,9 % de los ingresos totales.

#### 3. Recurso propio basado en la RNB

Creado mediante la Decisión 88/376/CEE del Consejo, este recurso propio consiste en la transferencia, por parte de los Estados miembros, de un porcentaje uniforme de su RNB que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario. En un principio únicamente debía recaudarse si no bastaba con el resto de recursos propios para cubrir los gastos, pero en la actualidad financia el grueso del presupuesto de la Unión. Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado y en 2016 representó el 65,4 % de los ingresos de la Unión.

#### 4. Otros ingresos y saldo prorrogado del ejercicio anterior

También constituyen ingresos los tributos con que se grava el sueldo de los funcionarios de la Unión, las contribuciones a determinados programas de la Unión por parte de terceros países y las multas impuestas a las empresas cuando se constata que han incumplido la normativa en materia de competencia u otras normas. El saldo de cada ejercicio, en caso de excedente, se consigna como ingreso en el presupuesto del año siguiente. Estos otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos supusieron un 9,7 % de los ingresos totales en 2016.

[1] DO L 168 de 7.6.2014, p. 105.

[2] DO L 168 de 7.6.2014, p. 29.

[3] DO L 168 de 7.6.2014, p. 39.

[4] Comunicación COM(2017)0473 de 15.9.2017, titulada «Ajuste técnico del marco financiero para 2018 en función de la evolución de la renta nacional bruta (ESA 2010)».

[5] Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea 2016.

## 5. Mecanismos de corrección

Una de las funciones del actual sistema de recursos propios consiste en corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones de los Estados miembros. El «cheque británico» acordado en 1984 consiste en una reducción de la contribución del Reino Unido equivalente a dos tercios de la diferencia entre su contribución (excluidos los recursos propios tradicionales) y lo que recibe del presupuesto. El «cheque» se adaptó en 2007 con el fin de excluir paulatinamente del cálculo el gasto no agrícola de los Estados miembros que han entrado en la Unión desde 2004. Esta corrección es financiada por el resto de los Estados miembros, aunque Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones para la financiación del «cheque británico». Por otra parte, a estos cuatro países se les aplicó un tipo de referencia del IVA reducido durante el período 2007-2013, y los Países Bajos y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones basadas en la RNB durante ese mismo período.

Por lo que se refiere a los mecanismos de corrección actuales, se mantienen el mecanismo vigente de corrección en favor del Reino Unido y su correspondiente financiación, así como tipos reducidos de referencia del recurso propio basado en el IVA para el período 2014-2020 en el caso de Alemania, los Países Bajos y Suecia (0,15 %), y reducciones brutas en la contribución anual basada en la RNB para el período 2014-2020 de Dinamarca (130 millones de euros), los Países Bajos (695 millones de euros) y Suecia (185 millones de euros), y, para el período 2014-2016, de Austria (30 millones de euros en 2014, 20 millones en 2015 y 10 millones en 2016). En lo que atañe a los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, el porcentaje que pueden retener los Estados miembros se ha reducido del 25 al 20 %. El último ajuste aplicado en el sistema de recursos propios ha sido la modificación de la Decisión de Ejecución con el fin de permitir a los Estados miembros retrasar, hasta el 1 de septiembre del año siguiente, la puesta a disposición de importes excepcionalmente elevados resultantes de ajustes en los recursos propios basados en el IVA y la RNB.

### Hacia una reforma de los recursos propios de la Unión

En el Tratado de Lisboa se afirma que el presupuesto debe ser financiado íntegramente con cargo a los recursos propios y se faculta al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para adoptar, por unanimidad, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión, incluida la posibilidad de establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir categorías existentes. Esa decisión debe ser ratificada por los Estados miembros. No obstante, en la actualidad el Consejo tiene que recabar el consentimiento del Par-

lamento antes de aprobar las medidas de ejecución de dicha decisión, lo que cabe considerar como un paso hacia la aplicación del método comunitario en el ámbito de los recursos propios de la Unión.

Un Grupo de alto nivel, compuesto por representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión y presidido por Mario Monti, inició en 2014 un examen general del sistema de recursos propios manteniendo un diálogo con los Parlamentos nacionales.

Este Grupo presidido por el Sr. Monti presentó su informe final en enero de 2017. Durante dos años, el Grupo había estado estudiando maneras más transparentes, sencillas, equitativas y democráticamente responsables de financiar el presupuesto europeo. La principal conclusión a la que llegó fue que el presupuesto de la Unión necesita una reforma, tanto en la parte de ingresos como en la de gastos, para abordar los desafíos actuales y obtener resultados concretos para los ciudadanos europeos.

En el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, que se presentó en junio de 2017, la Comisión plantea cinco posibles estrategias y sus repercusiones en los ingresos.

La Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 propuestas tendentes a simplificar el actual recurso propio basado en el IVA e introducir una cesta de nuevos recursos propios:

- el 20 % de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión;
- un tipo de referencia del 3 % aplicado a la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (que se introducirá progresivamente una vez que se haya adoptado la legislación necesaria), y
- una contribución nacional calculada sobre la base de los residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro (0,80 euros por kilo).

Según la Comisión, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12 % del presupuesto total de la Unión y podrían aportar ingresos por valor de hasta 22 000 millones de euros al año.

La Comisión propone eliminar progresivamente las actuales correcciones a lo largo de un período de cinco años hasta acabar con todas ellas, así como reducir del 20 al 10 % el porcentaje de los ingresos aduaneros retenido por los Estados miembros para cubrir los gastos de recaudación.

### Papel del Parlamento Europeo

En varias resoluciones de los últimos años (por ejemplo, la de 17 de diciembre de 2014, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades), el Parlamento ha puesto de relieve los problemas del sistema de recursos propios, en particular los relativos a su excesiva complejidad. Ha presentado propuestas

para garantizar la independencia presupuestaria de la Unión y urgido una reforma para que la recaudación de ingresos sea más sencilla, transparente y democrática.

Sobre la base de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha abogado en reiteradas ocasiones por una reforma a fondo del sistema de recursos propios, por ejemplo en su Resolución, de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro.

En su Resolución legislativa, de 16 de abril de 2014, sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, el Parlamento, al instarlo a actuar, destacó la importancia del Grupo de alto nivel sobre recursos propios presidido por el Sr. Monti, que había sido creado a raíz de la insistencia del Parlamento durante las negociaciones del MFP para el período 2014-2020.

En su Resolución de 6 de julio de 2016 titulada «Preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión», el Parlamento pide a esta que, antes de finales de 2017, presente un paquete legislativo ambicioso sobre los recursos propios a partir de 2021 que se rija por los principios de simplicidad, equidad y transparencia. En su Resolución, de 26 de octubre de 2016, sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, el Parlamento subraya la necesidad de reducir el porcentaje de las contribuciones de la RNB, y solicita que el recurso del IVA se reforme a fondo o bien se suprima por completo. El Parlamento pide asimismo la introducción de uno o varios recursos propios nuevos, además de la supresión gradual de todas las formas de descuentos.

En su Resolución, de 24 de octubre de 2017, sobre el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, el Parlamento renueva su compromiso por que se lleve a cabo una reforma integral del sistema de recursos propios de la Unión, destacando al mismo tiempo que dicho sistema debería incluir una

combinación equilibrada de nuevos recursos propios de la Unión diseñada para afianzar los objetivos políticos de esta y que debería aplicarse paulatinamente al objeto de garantizar que las finanzas de la Unión sean más equitativas y estables.

En su Resolución, de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, el Parlamento desgana los motivos de la reforma del actual sistema de recursos propios, en particular la necesidad tanto de abordar las deficiencias del sistema actual como de que la Unión pueda financiar sus políticas y afrontar nuevos retos. El Parlamento pide que haya un sistema aceptable y equilibrado de recursos propios haciendo una somera descripción de los principios e hipótesis relativos a la creación de un nuevo sistema de este tipo, enumerando los criterios que deben emplearse para determinar nuevos recursos propios y proponiendo una posible cesta de estos.

En su Resolución, de 30 de mayo de 2018, sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios, el Parlamento acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión de 2 de mayo de 2018 en relación con los recursos propios y reitera su posición según la cual no puede alcanzarse un acuerdo con el Parlamento sobre el próximo MFP si no se dan progresos similares en dichos recursos.

En el proyecto de informe provisional sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 – Posición del Parlamento con vistas a un acuerdo, publicado el 26 de septiembre de 2018, los copONENTES de la Comisión de Presupuestos del Parlamento plantean asimismo propuestas detalladas para la modernización de los recursos propios existentes y la introducción de otros nuevos, además de señalar la necesidad de aumentar los límites máximos de dichos recursos al objeto de mantener la credibilidad del presupuesto de la Unión.

---

→ [Alix Delasnerie](#)

## 1.4.2. Los gastos de la Unión Europea

*Los gastos presupuestarios son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. El presupuesto anual de la Unión debe respetar los límites máximos presupuestarios acordados en el marco financiero plurianual (MFP) para los diferentes programas y políticas, como los relativos a la cohesión, la agricultura y las relaciones exteriores. Los instrumentos de flexibilidad permiten a la Unión reaccionar en caso de necesidades imprevistas. El uso de los instrumentos financieros crea un efecto de apalancamiento por lo que respecta al gasto de la Unión.*

### Base jurídica

- Artículos 310 a 325 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y artículos 106 bis, 171 a 182 y 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo<sup>[1]</sup>.
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020<sup>[2]</sup>.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera<sup>[3]</sup>.

### Objetivo

Financiar las políticas de la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor.

### Principios básicos

El presupuesto de la Unión se rige, de conformidad con los artículos 6 a 35 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por los nueve principios generales de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especialidad (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.

El principio de anualidad tiene que conciliarse con la necesidad de gestionar acciones plurianuales, que han crecido en importancia dentro del presupuesto. Por consiguiente, el presupuesto incluye créditos dissociados, que dan lugar a:

- créditos de compromiso, destinados a financiar, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas en relación con acciones cuya realización se extiende a lo largo de varios ejercicios;
- créditos de pago, destinados a financiar los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos adquiridos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

Por otra parte, el principio de unidad no se respeta íntegramente, dado que, por ejemplo, los créditos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (5.3.1) no están recogidos en el presupuesto. No obstante, gracias a la insistencia del Parlamento, el Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera de diciembre de 2013 establece que la Comisión debe elaborar un informe anual que dé una visión de conjunto de las consecuencias financieras y presupuestarias de diferentes actividades de la Unión, con independencia de que se financien con cargo al presupuesto de la Unión o al margen de este. Este informe incluye información sobre el FED, diferentes operaciones de préstamo y crédito —como la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) (2.6.8)— y los fondos fiduciarios de la Unión para acciones exteriores, cuya importancia ha aumentado como consecuencia de la situación migratoria.

### Estructura presupuestaria basada en las características de los créditos

#### 6. Gastos de funcionamiento/gastos administrativos/presupuestos de actividades individuales

El presupuesto general se divide en diez secciones, una por cada institución. Mientras que las secciones de las demás instituciones incluyen esencialmente gastos administrativos, la de la Comisión (sección III) incluye gastos operativos para financiar acciones y programas, así como los costes administrativos de su aplicación (asistencia técnica, organismos descentralizados y recursos humanos). En 2018, los gastos administrativos globales representan el 6,04 % del presupuesto total de 160 113,5 millones de euros.

<sup>[1]</sup> DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

<sup>[2]</sup> DO L 347 de 20.12.2013, p. 884.

<sup>[3]</sup> DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

La Comisión emplea una nomenclatura presupuestaria que presenta los recursos por políticas y actividades, con lo que se facilita la evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión («presupuestación por actividades»).

### 7. Marco financiero plurianual (MFP) (1.4.3)

Desde 1988, los gastos de la Comunidad, y posteriormente de la Unión, se inscriben en un marco plurianual, que divide el presupuesto en rúbricas, correspondientes a amplios ámbitos políticos, a las que se impone un límite máximo de gasto que refleja las

principales prioridades presupuestarias del periodo considerado. El primer periodo de programación fue de cinco años, mientras que los siguientes y el actual tienen una duración de siete años. Los presupuestos anuales deben respetar los límites establecidos en el marco plurianual.

La política agrícola y rural sigue contando con la mayor dotación presupuestaria, seguida de la política regional. En el siguiente cuadro se desglosa el presupuesto de 2018 por ámbitos políticos, tal como se define en el actual marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

#### Presupuesto aprobado para 2018: desglose de los créditos de compromiso en categorías del MFP

Rúbrica del MFP	Millones EUR	%
Competitividad para el crecimiento y el empleo	22 001,5	13,7
Cohesión económica, social y territorial	55 532,2	34,7
Crecimiento sostenible: recursos naturales	59 285,3	37
Seguridad y ciudadanía	3 493,2	2,2
Europa Global	9 568,8	6
Administración	9 665,5	6
Otros	566,9	0,4
Total	160 113,5	100

### 8. Instrumentos de flexibilidad y emergencia

Además del gasto previsto para financiar las políticas de la Unión en el marco de los programas plurianuales, se han reservado algunos recursos financieros en el presupuesto de la Unión para poder hacer frente a situaciones y crisis imprevistas. Estos instrumentos especiales de flexibilidad pueden usarse en caso de crisis económicas (por ejemplo, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización), catástrofes naturales (por ejemplo, el Fondo de Solidaridad), emergencias humanitarias (por ejemplo, la Reserva para Ayudas de Emergencia) u otras necesidades imprevistas (por ejemplo, el Instrumento de Flexibilidad) en los Estados miembros y los países candidatos o en terceros países. Estos fondos permiten dar respuesta a necesidades financieras excepcionales, que en general quedan fuera de los límites máximos del MFP.

#### Operaciones de préstamo e instrumentos financieros

Varios programas de la Unión han incorporado instrumentos financieros como participaciones en capital, capital de riesgo, garantías y otras medidas de reparto de riesgos, con el fin de aumentar la capacidad movilizada de la asistencia financiera de la Unión.

Como parte del paquete de medidas acordadas por el Consejo el 9 de mayo de 2010 para los Estados miembros en dificultades o en riesgo de sufrir dificultades graves, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera con el fin de proporcionar

ayuda financiera en forma de préstamos o líneas de crédito garantizados por el presupuesto de la Unión. El mecanismo de ayuda a las balanzas de pagos permite conceder asistencia financiera a los Estados miembros cuya moneda no es el euro (2.6.8). Además, existe la posibilidad de prestar ayuda macrofinanciera, en forma de préstamos y subvenciones, a países que no son miembros de la Unión.

La gama de operaciones e instrumentos ha aumentado considerablemente desde 1978 y, en los últimos años, se ha incrementado aún más, en particular con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

#### Papel del Parlamento Europeo

Antes de la adopción del Tratado de Lisboa, el gasto presupuestario se clasificaba como obligatorio, si estaba relacionado con las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados de conformidad con el Tratado, o como no obligatorio. Mientras que el Parlamento Europeo tenía la última palabra sobre el gasto no obligatorio, era el Consejo quien tenía la última palabra sobre el gasto obligatorio. El Parlamento se opuso a esta distinción por considerarla una restricción de sus competencias. El Tratado de Lisboa suprime la distinción entre gasto obligatorio y no obligatorio y otorga al Parlamento competencias presupuestarias compartidas con el Consejo sobre todo el presupuesto (1.2.5).

El Parlamento ha insistido en la transparencia presupuestaria y en un control adecuado de todas las operaciones e instrumentos y ha pedido que todos

los gastos e ingresos que se derivan de decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión o en su nombre, incluidas las operaciones de empréstito, préstamo y garantía de crédito, se sinteticen en un documento que acompañe cada año al proyecto de presupuesto y aporte una visión general de las consecuencias financieras y presupuestarias de las actividades de la Unión.

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra una reunión anual con el BEI (1.3.15) a fin de examinar con detenimiento sus actividades financieras, y elabora un informe anual en el que evalúa la actividad y los resultados del BEI en el pasado. La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asun-

tos Económicos y Monetarios del Parlamento acordaron elaborar un informe anual para evaluar las acciones presentes y futuras del BEI, alternándose en el papel de comisión competente para el fondo. El Parlamento considera que los instrumentos financieros pueden ser una valiosa herramienta para multiplicar los efectos de los fondos de la Unión, pero también ha destacado que deben emplearse en condiciones estrictas, evitando riesgos para el presupuesto. Con este fin se han incluido en el Reglamento Financiero normas detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros.

---

→ [Vera Milićević](#)



### 1.4.3. El marco financiero plurianual

*Hasta la fecha ha habido cinco marcos financieros plurianuales (MFP). Con el Tratado de Lisboa, el MFP pasó de ser un acuerdo interinstitucional a un acto jurídicamente vinculante. Establecido para un período mínimo de cinco años, el MFP debe garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios, y prevé disposiciones que el presupuesto anual de la Unión ha de respetar, con lo que se crean las bases de la disciplina financiera.*

#### Base jurídica

- Artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020<sup>[1]</sup>.
- Reglamento (UE, Euratom) 2017/1123 del Consejo, de 20 de junio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020<sup>[2]</sup>.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera<sup>[3]</sup>.

#### Antecedentes

En los años ochenta del siglo pasado se tensaron las relaciones entre las instituciones debido a un creciente desajuste entre recursos y necesidades. El concepto de una perspectiva financiera plurianual surgió en un intento de apaciguar estas tensiones, reforzar la disciplina presupuestaria y optimizar la ejecución mediante una mejor planificación. El primer Acuerdo interinstitucional (AI) se concluyó en 1988. Establecía las perspectivas financieras para el período 1988-1992 (también conocidas como «paquete Delors I»), destinadas a garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea. El 29 de octubre de 1993 se concluyó un nuevo AI, junto con las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («paquete Delors II»), que permitía duplicar los Fondos Estructurales y elevar el límite de los recursos propios (1.4.1). El tercer AI, sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (conocido también como «Agenda 2000»), se firmó el 6 de mayo de 1999; uno de sus grandes retos consistía en garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación. El cuarto AI, relativo a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, se celebró el 17 de mayo de 2006.

[1] DO L 347 de 20.12.2013, p. 884.

[2] DO L 163 de 24.6.2017, p. 1.

[3] DO C 373 de 20.12.2013, p. 1

Con el Tratado de Lisboa, el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a un acto jurídicamente vinculante. Además de fijar «los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», el TFUE prevé que el MFP establezca «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual». El Reglamento sobre el MFP está acompañado de un AI que abarca los ámbitos de la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión financiera. El quinto MFP, que es el vigente y cubre el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013; fue el primero en ser adoptado de conformidad con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, según las cuales el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, debe adoptar el reglamento sobre el MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.

#### Marco financiero plurianual 2014-2020

En su propuesta modificada de 6 de julio de 2012, la Comisión propuso que, para el período 2014-2020, el límite máximo para los créditos de compromiso se incrementara a 1,033 billones de euros (1,08 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión) y, para los créditos de pago, a 988 000 millones de euros (1,03 % de la RNB de la Unión). Prácticamente un año después, el 27 de junio de 2013, los presidentes de la Comisión, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo político sobre un paquete del MFP que reducía los límites globales para los créditos de compromiso a 960 000 millones de euros (1,00 % de la RNB de la Unión) y a 908 000 millones de euros para los créditos de pago (0,95 % de la RNB de la Unión). En su Resolución, de 3 de julio de 2013, sobre el acuerdo político sobre el marco financiero plurianual 2014-2020<sup>[4]</sup>, el Parlamento recordó que la adopción del Reglamento sobre el MFP y del nuevo AI estaba vinculada a la adopción de los presupuestos rectificativos necesarios para proporcionar créditos de pago adicionales para el ejercicio 2013, a un acuerdo político sobre los fundamentos jurídicos de los programas plurianuales pertinentes y al esta-

[4] DO C 75 de 26.2.2016, p. 47.

blecimiento de un grupo de alto nivel sobre recursos propios.

Cuando se cumplieron estas condiciones, el Parlamento dio su aprobación al proyecto de Reglamento el 19 de noviembre de 2013, y el Consejo adoptó el Reglamento sobre el MFP (Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo) para el período 2014-2020 el 2 de diciembre de 2013. El 21 de abril de 2015, se modificó el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo mediante el Reglamento (UE, Euratom) 2015/623 del Consejo, por el que se transferían los créditos de compromiso no utilizados en 2014 (más de 21 000 millones de euros a precios corrientes) a los años subsiguientes (2015, 2016 y 2017) para la subrúbrica 1b y las rúbricas 2 y 3.

En el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre el MFP, se prevé que la Comisión proceda anualmente,

y en una fase previa al procedimiento presupuestario del ejercicio n + 1, al ajuste técnico del MFP en función de la evolución de la RNB y los precios en la Unión, y comunique los resultados al Parlamento y al Consejo.

El 23 de mayo de 2018, la Comisión adoptó el ajuste técnico del MFP para 2019 en función de la evolución de la RNB de la Unión, de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010). El resultado del ajuste técnico deja el total de los créditos de compromiso para 2019 (164 123 millones de euros) en el 1,00% de la RNB de la Unión y el total de los créditos de pago (166 709 millones de euros) en el 1,00% de la RNB de la Unión. La RNB para 2019 se establece en 65 489 019 millones de euros a precios corrientes para la Europa de los Veintiocho.

**Marco financiero plurianual (UE-28) ajustado para 2019 (en millones de euros a precios corrientes)**

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Crecimiento inteligente e integrador	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
incluido: gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	43 881	43 888	307 998
3. Seguridad y ciudadanía	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Europa global	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Administración	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
incluido: gastos administrativos de las instituciones	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Indemnizaciones	29	0	0	0	0	0	0	29
<b>TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	<b>121 435</b>	<b>162 959</b>	<b>154 738</b>	<b>155 631</b>	<b>159 514</b>	<b>164 123</b>	<b>168 797</b>	<b>1 087 197</b>
como porcentaje de la RNB	0,90 %	1,17 %	1,05 %	1,04 %	1,02 %	1,00 %	0,99 %	1,02 %
<b>TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO</b>	<b>135 762</b>	<b>140 719</b>	<b>130 694</b>	<b>126 492</b>	<b>154 565</b>	<b>166 709</b>	<b>172 201</b>	<b>1 027 142</b>
como porcentaje de la RNB	1,01 %	1,01 %	0,88 %	0,84 %	0,98 %	1,01 %	1,01 %	0,96 %
Margen disponible	0,22 %	0,22 %	0,35 %	0,39 %	0,22 %	0,19 %	0,19 %	0,26 %
Límite máximo de los recursos propios como porcentaje de la RNB	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,22 %

**Papel del Parlamento Europeo**

**A. MFP 2014-2020**

En julio de 2010, el Parlamento creó una Comisión Especial sobre los Retos Políticos y los Recursos Presupuestarios para una Unión Europea Sostenible después de 2013 (SURE) con el cometido de preparar un informe sobre el siguiente MFP antes de que la Comisión presentara su propuesta. Partiendo de este informe, el Parlamento aprobó su Resolución,

de 8 de junio de 2011, sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora.

En su Resolución de 3 de julio de 2013, el Parlamento dio su aprobación política —antes de dar su aprobación jurídica al paquete del MFP el 19 de noviembre de 2013— al acuerdo sobre el MFP 2014-2020 alcanzado entre los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión tras una serie de intensas negociaciones, en las que el Parlamento logró:

- flexibilidad en materia de compromisos y gastos entre rúbricas y ejercicios con objeto de aprovechar plenamente los importes previstos entre 2014 y 2020;
- una cláusula de revisión obligatoria que permitiera volver a evaluar las necesidades presupuestarias durante el período abarcado por el MFP y ajustarlas en caso necesario, posibilitando así que el Parlamento Europeo nuevamente electo pudiera intervenir, y el compromiso de revisar la duración de futuros MFP; un acuerdo claro sobre la viabilidad y el calendario para el establecimiento de un verdadero sistema de recursos propios para la Unión;
- una mayor flexibilidad para hacer frente al desempleo juvenil y reforzar la investigación sin reducir los recursos destinados a otros programas<sup>[1]</sup>;
- una mayor flexibilidad para proporcionar ayuda a través del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea en caso de catástrofe grave;
- la delimitación de los fondos para los proyectos a gran escala ITER, Galileo y Copernicus, a fin de proteger otros programas en caso de sobrecostos;
- la unidad y la transparencia presupuestarias, garantizando que los ciudadanos estén plenamente informados de todos los gastos e ingresos derivados de decisiones tomadas por los ciudadanos de la Unión, o en nombre de estos, y un control parlamentario adecuado.

## B. Examen/revisión intermedios del MFP 2014-2020

La realización de una revisión intermedia fue una de las condiciones del Parlamento para la aprobación del MFP 2014-2020. La Comisión de Presupuestos (BUDG) del Parlamento Europeo fue la encargada de preparar el terreno para el mandato de negociación del Parlamento de cara a la revisión del MFP, e inició los preparativos con mucha antelación. El 29 de junio de 2016 publicó un informe con la evaluación de los primeros años de funcionamiento del MFP, las expectativas en cuanto a la revisión de la Comisión y los elementos clave del MFP posterior a 2020. Dicho informe constituyó la base para la aprobación de la

Resolución del Parlamento de 6 de julio de 2016, en la que se incluyen sus exigencias para el MFP vigente, además de consideraciones sobre el siguiente. El 26 de octubre de 2016 el Parlamento aprobó, por una amplia mayoría, una Resolución de seguimiento de la propuesta de la Comisión en la que celebra las modificaciones al MFP propuestas por esta.

Tras las negociaciones y el acuerdo del Consejo de 7 de marzo de 2017 sobre la revisión del MFP 2014-2020, el Parlamento aprobó finalmente el 5 de abril de 2017 una Resolución relativa a la modificación del Reglamento sobre el MFP<sup>[2]</sup>. El 20 de junio de 2017, el Consejo aprobó por unanimidad el MFP revisado para 2014-2020. El Consejo y el Parlamento acordaron un apoyo suplementario de 6 000 millones de euros (el 15 % de reasignaciones y el 85 % de recursos no asignados), sujetos al procedimiento presupuestario anual, que se asignarán a medidas en materia migratoria (3 900 millones de euros) y de crecimiento y empleo (2 100 millones de euros, de los que 1 200 millones se destinarán a impulsar la Iniciativa de Empleo Juvenil). El refuerzo del Instrumento de Flexibilidad y de la Reserva para Ayudas de Emergencia facilitará la transferencia de más fondos entre rúbricas y ejercicios presupuestarios distintos, de modo que la Unión pueda responder a acontecimientos imprevistos y nuevas prioridades.

## C. MFP 2021-2027

De conformidad con el artículo 25 del Reglamento sobre el MFP, la Comisión debería haber presentado una propuesta de nuevo MFP antes del 1 de enero de 2018. Sin embargo, la Comisión pospuso la presentación de dicha propuesta hasta el 2 de mayo de 2018 como consecuencia del Brexit y de otras consideraciones relacionadas con el Libro Blanco sobre el futuro de Europa. El Parlamento aprobó dos Resoluciones sobre el próximo MFP los días 14 de marzo y 30 de mayo de 2018. Además, la Comisión de Presupuestos del Parlamento está preparando en la actualidad un informe provisional sobre el MFP 2021-2027 - Posición del Parlamento con vistas a un acuerdo, que deberá aprobarse en el Pleno de noviembre de 2018.

→ [Minna Ollikainen](#)

<sup>[1]</sup> Se anticiparán (es decir, se gastarán en 2014 y 2015 a mayor ritmo) 2 543 millones EUR (a precios de 2011) para los siguientes programas: Empleo Juvenil, 2 143 millones EUR; Horizonte 2020, 200 millones EUR; Erasmus, 150 millones EUR; y COSME, 50 millones EUR.

<sup>[2]</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2017, sobre el proyecto de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (14942/2016 – C8-0103/2017 – 2016/0283(APP)) (Procedimiento legislativo especial - aprobación) - Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0112.

## 1.4.4. La ejecución del presupuesto

*La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto en colaboración con los Estados miembros y con sujeción al control político del Parlamento Europeo.*

### Base jurídica

- Artículos 290 y 291, 317 a 319 y 321 a 323 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom);
- Reglamento Financiero, es decir, Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012<sup>[1]</sup>;
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera<sup>[2]</sup>.

### Objetivos

La Comisión es responsable de la ejecución de los ingresos y los gastos del presupuesto de conformidad con los Tratados y con las disposiciones e indicaciones en materia de presupuesto recogidas en el Reglamento Financiero y dentro de los límites de los créditos autorizados (1.4.3).

Los Estados miembros colaboran con la Comisión a fin de que los créditos presupuestarios se utilicen con arreglo a los principios de buena gestión financiera, a saber, economía, eficiencia y eficacia.

### Descripción

#### A. Mecanismo básico

La ejecución del presupuesto consta de dos operaciones principales: compromisos y pagos. En cuanto al compromiso de gasto, se adopta la decisión de destinar una suma determinada de una línea presupuestaria concreta a la financiación de una actividad específica. Una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (por ejemplo, contratos) y

prestados los servicios, trabajos o suministros convenidos, tiene lugar la autorización del gasto y el pago de los importes debidos.

#### B. Métodos de ejecución

La Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras:

- directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
- indirectamente («gestión indirecta»), confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otros.

En la práctica, un 76 % del presupuesto se gasta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta»<sup>[3]</sup>.

El Sistema de Transparencia Financiera<sup>[4]</sup> facilita información sobre los beneficiarios de fondos gestionados directamente por la Comisión y enumera asimismo a los beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo. Por otra parte, cada Estado miembro es responsable de publicar datos sobre los beneficiarios de los fondos que administra en las modalidades de gestión indirecta o compartida<sup>[5]</sup>.

En el artículo 317 del TFUE se especifica que la Comisión debe ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, así como que los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 del TFUE deben determinar las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto y las responsabilidades que de ello se derivan.

Además, en el contexto más amplio de la aplicación de la legislación de la Unión, los artículos 290 y 291 del TFUE establecen las disposiciones que regulan las competencias delegadas y ejecutivas conferidas a la Comisión y, en particular, el control que los Esta-

<sup>[1]</sup> DOL 193 de 30.7.2018, p. 1.

<sup>[2]</sup> DOC 373 de 20.12.2013, p. 1.

<sup>[3]</sup> Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión.

<sup>[4]</sup> [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm)

<sup>[5]</sup> Además, hay un mapa con enlaces a los sitios web que gestionan los Estados miembros (únicos responsables del contenido de dichos sitios): [https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/funding-recipients\\_es](https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/funding-recipients_es)

dos miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo ejercen sobre la Comisión en este sentido.

En virtud del artículo 290 del TFUE, un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos que completen «determinados elementos no esenciales del acto legislativo». El Parlamento y el Consejo tienen el derecho de revocar esta delegación de competencias a la Comisión, o de oponerse a ella, con lo que evitan que se lleve a efecto.

En el artículo 291 se regulan las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. Mientras que en el artículo 291, apartado 1, del TFUE se establece que los Estados miembros son responsables de la adopción de todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en su apartado 2 se prevé que estos actos confieran competencias de ejecución a la Comisión o, en el caso de los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al Consejo, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Según el artículo 291, apartado 3, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, mediante reglamentos, las normas relativas a las modalidades de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

El artículo 291 del TFUE se completa mediante el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión<sup>[1]</sup>. Ese control se ejerce mediante comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. El Reglamento establece dos nuevos tipos de procedimiento, cuya utilización depende del ámbito de aplicación del acto en cuestión: con arreglo al procedimiento de evaluación, la Comisión no puede adoptar la medida si el comité ha formulado una opinión negativa, mientras que, en el procedimiento consultivo, la Comisión está obligada a tener en cuenta «en la mayor medida posible» las conclusiones del comité, si bien no está obligada a respetar su opinión.

La ejecución incorrecta del presupuesto por parte de los Estados miembros se penaliza a través del procedimiento de liquidación de cuentas y los controles de admisibilidad, que permiten aplicar correcciones, recuperando fondos abonados de manera indebida, en los ingresos de los Gobiernos nacionales con cargo al presupuesto de la Unión tras los controles efectuados por la Comisión y el Tribunal de Cuentas. Las decisiones relativas a estas correcciones son adop-

tadas por la Comisión siguiendo los mencionados procedimientos relativos al ejercicio de las competencias de ejecución (1.4.5).

El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado con frecuencia la ejecución del presupuesto en sectores específicos (1.3.12).

### C. Normas de ejecución

El Reglamento Financiero contiene todos los principios y normas que rigen la ejecución del presupuesto. Tiene un carácter horizontal, ya que se aplica a todos los sectores de gasto y a todos los ingresos. Pueden encontrarse otras normas aplicables a la ejecución del presupuesto en la reglamentación sectorial, que abarca determinadas políticas de la Unión.

La adopción del primer Reglamento Financiero se remonta al 21 de diciembre de 1977. El más reciente Reglamento Financiero revisado se adoptó en 2012 tras un procedimiento legislativo iniciado por la Comisión en 2010 previa consulta pública en 2009. Con posterioridad, fue modificado en mayo de 2014 y, una vez más, en octubre de 2015.

La Comisión presentó en septiembre de 2016 la propuesta de un nuevo Reglamento Financiero para sustituir al actual (junto con sus normas de desarrollo) y modificar catorce reglamentos sectoriales y una decisión que incluyen asimismo, sin excepción, normas financieras. Esta propuesta tiene por objeto declarado disponer de un texto normativo único, y simplificar y flexibilizar las normas financieras de la Unión. Por parte del Parlamento, la competencia para el fondo se asignó a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Control Presupuestario. Este proceso legislativo siguió su curso hasta que, en julio de 2018, el Parlamento aprobó en sesión plenaria el texto acordado<sup>[2]</sup>. El Reglamento Financiero se publicó en el **Diario Oficial de la Unión Europea** a continuación, el 30 de julio de 2018, y entró en vigor el 2 de agosto de 2018.

No obstante, casi todas las disposiciones de este nuevo Reglamento relativas a la ejecución de los créditos administrativos de las instituciones de la Unión se aplicarán únicamente a partir del 1 de enero de 2019<sup>[3]</sup>; el antiguo Reglamento Financiero<sup>[4]</sup> y sus normas de desarrollo<sup>[5]</sup> les seguirán siendo aplicables hasta el 31 de diciembre de 2018.

<sup>[2]</sup> Seguidamente el Consejo adoptó el acto ese mismo mes.

<sup>[3]</sup> Artículo 282, apartado 3, letra c), del nuevo Reglamento Financiero.

<sup>[4]</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

<sup>[5]</sup> Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras

<sup>[1]</sup> DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

El principal instrumento de la Comisión para ejecutar el presupuesto y supervisar su ejecución es su sistema contable informatizado ABAC (contabilidad basada en el devengo). La Comisión ha adoptado medidas para cumplir las normas contables internacionales más exigentes, en particular las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) adoptadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Un aspecto importante de la ejecución del presupuesto es el cumplimiento de la legislación de la Unión aplicable a los contratos públicos (suministros, obras y servicios 2.1.10).

### Papel del Parlamento Europeo

En primer lugar, el Parlamento Europeo, como una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, influye previamente sobre la ejecución del presupuesto de la Unión por medio de las enmiendas y decisiones adoptadas en el contexto del procedimiento presupuestario (1.2.5) para la asignación de fondos. El Parlamento tiene la posibilidad de decidir utilizar el mecanismo presupuestario de la reserva mediante el cual, si existen dudas sobre la justificación de los gastos o sobre la capacidad de la Comisión para ejecutarlos, puede optar por colocar tales fondos en la reserva hasta que la Comisión presente las pruebas adecuadas, que se incluirán como parte de una solicitud para transferir fondos de la reserva. El Parlamento y el Consejo deben aprobar las propuestas de transferencias. No se pueden ejecutar los créditos hasta que hayan sido transferidos desde la reserva a la línea presupuestaria pertinente.

En segundo lugar, el procedimiento de aprobación de la gestión (1.4.5) permite al Parlamento controlar la ejecución del presupuesto actual. Si bien la mayor parte de las preguntas planteadas a la Comisión tiene que ver con el periodo cuya gestión debe aprobarse, muchas de las preguntas formuladas por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión se refieren a la ejecución del presupuesto actual. La resolución de aprobación de la gestión, que

forma parte integrante de la decisión de aprobación de la gestión, contiene un gran número de obligaciones y recomendaciones dirigidas a la Comisión y a otros órganos que participan en la ejecución del presupuesto.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, el Parlamento es responsable, junto con el Consejo, de establecer «las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas» (artículo 322, apartado 1, del TFUE).

Además, en casi todos los ámbitos políticos, el Parlamento influye en la ejecución del presupuesto por medio de sus actividades legislativas y no legislativas, tales como los informes y resoluciones o, simplemente, planteando preguntas orales o escritas a la Comisión.

A lo largo de los últimos años, el Parlamento ha reforzado su control político sobre la Comisión estableciendo instrumentos que permiten el intercambio de información sobre la ejecución de los fondos y el importe de los compromisos pendientes (es decir, de los compromisos jurídicos cuyo pago aún no se ha llevado a cabo). Los compromisos pendientes pueden convertirse en un problema si se acumulan durante largos periodos, por lo que el Parlamento presiona a la Comisión para que los mantenga bajo control.

Se está trabajando en nuevos instrumentos al objeto de permitir una mejor vigilancia del proceso de ejecución y aumentar el rendimiento de los programas de la Unión. A tal fin, el Parlamento pide que las declaraciones de actividad (elaboradas por la Comisión como parte de los documentos de trabajo relativos al anteproyecto de presupuesto general) sean de alta calidad y que se presenten de manera periódica análisis de efectividad de los costes de los programas de la Unión.

---

→ Alexandre Mathis

---

aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

## 1.4.5. El control presupuestario

*El control del presupuesto europeo se lleva a cabo en cada institución de la Unión y a escala de los Estados miembros. Una parte importante del trabajo de control corre a cargo, en diferentes niveles, del Tribunal de Cuentas Europeo y del Parlamento Europeo. Cada año, este último examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea y a las demás instituciones y agencias de la Unión.*

### Base jurídica

- Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, y en particular su título II, capítulo 7, sobre el principio de buena gestión financiera y rendimiento, y su título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 2, artículo 125; Anexo IV.

### Objetivos

Garantizar la legalidad, la exactitud y la solidez financiera de las operaciones presupuestarias y los sistemas de fiscalización financiera, así como una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión (economía, eficiencia y efectividad), velando al mismo tiempo, tanto el Tribunal de Cuentas como el Parlamento, por que se alcancen los objetivos (criterios de rendimiento).

### Resultados

#### A. Control a escala nacional

Las autoridades nacionales ejercen en gran parte el control inicial de los ingresos y los gastos. Estas autoridades han conservado sus competencias, sobre todo en materia de recursos propios (1.4.1), ya que cuentan con los procedimientos necesarios para recaudar y controlar estas sumas. En este sentido,

conviene recordar que, el 26 de mayo de 2014<sup>[1]</sup>, el Consejo adoptó un conjunto de medidas legislativas, entre ellas, una nueva decisión sobre recursos propios en la que se introducían algunas modificaciones en el sistema de estos recursos para el periodo 2014-2020. Las nuevas normas relativas a los recursos propios se aplican a partir de la entrada en vigor de dicha decisión el 1 de octubre de 2016, con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2014. No por ello la recaudación de los recursos propios tradicionales deja de revestir gran importancia para las instituciones de la Unión. El control presupuestario se ejerce asimismo mediante la lucha contra el fraude (1.4.6). Los gastos de funcionamiento con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y los Fondos Estructurales dan lugar asimismo a controles que ejercen en primera instancia las autoridades de los Estados miembros.

#### B. Control a escala de la Unión

##### 1. Interno

En cada institución, el control corre a cargo, en primer lugar, de los ordenadores y los contables y, posteriormente, del auditor interno de la institución en cuestión.

##### 2. Externo: por el Tribunal de Cuentas Europeo (1.3.12)

El control externo lo llevan a cabo los tribunales de cuentas nacionales y el Tribunal de Cuentas Europeo, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, presenta todos los años informes detallados a la autoridad presupuestaria, a saber:

- una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes (conocida como la «DAS»);
- un informe anual sobre la ejecución del presupuesto general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y órganos relacionados;
- informes especiales sobre cuestiones determinadas;
- informes de auditoría y opiniones;
- informes específicos y documentos de posición;

[1] Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

- informes anuales específicos relativos a las agencias y los organismos de la Unión.

El Tribunal de Cuentas también elabora informes acerca de las operaciones de empréstitos y préstamos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

### 3. Control político: por el Parlamento Europeo

Dentro del Parlamento Europeo, la Comisión de Control Presupuestario se encarga de preparar la posición del Parlamento y, en particular, de las siguientes actividades:

- el control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED;
- el cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;
- el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones (1.3.15);
- el seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
- el examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y las medidas destinadas a la prevención y la persecución de estos casos, así como la protección de los intereses financieros de la Unión en general.

También prepara las decisiones del Parlamento en lo que respecta a la aprobación de la gestión.

El procedimiento de aprobación de la gestión

Una vez al año, el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto para el ejercicio n-2, tras haber examinado los informes de actividad de las direcciones generales de la Comisión, el informe de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación (conforme al artículo 318 del TFUE) y el informe anual del Tribunal de Cuentas, junto con las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a sus observaciones (artículo 319 del TFUE). Por otra parte, los distintos miembros de la Comisión de Control Presupuestario elaboran la posición del Parlamento en relación con los informes especiales del Tribunal de Cuentas, a menudo en forma de documentos de trabajo que sirven de orientación para el ponente general encargado de la aprobación de la gestión. La Comisión y las demás instituciones están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a su decisión sobre la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 262 del Reglamento Financiero). El Parlamento aprueba también anualmente la gestión de las demás instituciones y de las agencias. Sin embargo, el Parlamento aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del FED de forma separada, puesto que este fondo aún no está integrado en el presupuesto general. La decisión del Parlamento de

aprobación de la gestión presupuestaria y su resolución sobre la ejecución de la Sección I — Parlamento del presupuesto general de la Unión se dirigen al presidente del Parlamento.

Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en el Pleno antes del 15 de mayo (artículo 260 del Reglamento Financiero). De este modo, salvo excepciones, la votación sobre la aprobación de la gestión tiene lugar durante el periodo parcial de sesiones de dicho mes y, en caso de que se posponga, durante el periodo parcial de sesiones de octubre. Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría o si el Parlamento decide aplazar su decisión, el Parlamento debe informar a las instituciones o agencias afectadas sobre los motivos del aplazamiento de la decisión. Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la citada decisión. Posteriormente, la Comisión de Control Presupuestario remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Evolución de sus competencias

Entre 1958 y 1970, el Parlamento se limitaba a recibir información sobre las decisiones de aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto adoptadas por el Consejo. En 1971 se facultó al Parlamento para aprobar la gestión conjuntamente con el Consejo. Desde el 1 de junio de 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de 22 de julio de 1975, únicamente el Parlamento es competente para aprobar la gestión presupuestaria una vez que el Consejo ha formulado su recomendación. Cabe asimismo indicar que los candidatos a comisarios comparecen ante las comisiones competentes del Parlamento, y que los candidatos a miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos seleccionados para el puesto de director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y para ser miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF, lo hacen ante la Comisión de Control Presupuestario. La comparecencia ante el Parlamento es indispensable para confirmar estos nombramientos. Además, es necesario señalar que la Comisión Europea nombra al director general de la OLAF, previo acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo, y que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF se designan mediante un acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

### B. Uso de la aprobación de la gestión

El Parlamento puede decidir aplazar la aprobación de la gestión cuando no esté satisfecho con determinados aspectos de la gestión del presupuesto por parte de la Comisión. La denegación de la aproba-



ción de la gestión puede asimilarse a una petición de dimisión de la Comisión. Esta amenaza se hizo realidad en diciembre de 1998, cuando, tras una votación en el Pleno en la que se denegó la aprobación de la gestión, se creó un grupo de cinco expertos independientes encargados de investigar las acusaciones de fraude, mala gestión y nepotismo formuladas contra la Comisión, lo que dio lugar a la dimisión en bloque del Colegio de comisarios el 16 de marzo de 1999.

En el periodo parcial de sesiones de abril de 2009, el Parlamento, en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión para el ejercicio 2007, aplazó la aprobación de la gestión del Consejo de Ministros debido a que este último se negó a transmitir al Parlamento la información necesaria para conceder dicha aprobación. Desde aquel año, se aplaza y se rechaza la aprobación de la gestión del Consejo. En cuanto a la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea por parte de la Comisión, cabe destacar que el Parlamento Europeo introdujo dos nuevos elementos en el procedimiento de aprobación para los ejercicios 2011 y 2012: la comprobación de la legalidad y la regularidad de los gastos que, cada vez más, va acompañada por una evaluación del rendimiento (artículo 318 del TFUE, informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos), pero también el hecho de que una decisión sobre la aprobación de la gestión pueda ser una decisión «ponderada» por posibles reservas relativas a determinados ámbitos políticos.

Pese a que el Tratado solo hace referencia a la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión, por razones de transparencia y control democrático, el Parlamento también concede individualmente la aprobación de la gestión a las demás instituciones y organismos, así como a cada agencia o entidad similar (anexo VI del Reglamento interno del Parlamento). Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión, las demás instituciones y las agencias deben

informar sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones adjuntas a las decisiones sobre aprobación de la gestión presupuestaria por parte del Parlamento Europeo. A su vez, los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre las medidas que hayan adoptado para dar curso a las observaciones del Parlamento, y la Comisión debe tener en cuenta dichas medidas en la elaboración de su propio informe de seguimiento (artículo 262 del Reglamento Financiero).

### C. Otros instrumentos

Las comisiones especializadas del Parlamento también contribuyen a garantizar que los fondos de la Unión se gasten de forma eficiente, a fin de preservar los intereses del contribuyente europeo. En repetidas ocasiones, los miembros de la Comisión de Control Presupuestario se han reunido con representantes de las comisiones homólogas de los Parlamentos de los Estados miembros, con las autoridades nacionales de control y con representantes de los servicios de aduanas. Además, algunos diputados han efectuado investigaciones sobre el terreno con objeto de determinar los hechos subyacentes a determinados problemas específicos.

Cabe recordar además que, en diciembre de 1995, el Parlamento ejerció por primera vez el derecho a constituir una comisión de investigación que le confiere el Tratado e informó sobre las alegaciones de fraude y de mala administración (1.4.6).

El Tratado de Lisboa, por su parte, ha reforzado los instrumentos de control basados en los resultados obtenidos por los programas de la Unión y obliga a la Comisión a presentar al Parlamento y al Consejo un informe exhaustivo de evaluación en el que se tengan en cuenta sus indicaciones, como parte del procedimiento de aprobación anual de la gestión.

---

→ [Jean-Jacques Gay](#)

## 1.4.6. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea

*La actuación de la Unión Europea en materia de control presupuestario se centra en dos principios: el primero es el control presupuestario en sí mismo, el segundo comprende la protección de los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude.*

### Base jurídica

- Artículos 287 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, título IX, capítulos 1 y 2, y título X.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 1, artículo 121, capítulo 2, artículo 125 y capítulo 4, artículo 132; y anexo IV.
- Artículo 83, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la protección de los intereses financieros de la Unión.
- Fiscalía Europea: artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la creación de una Fiscalía Europea.

### Objetivos

La protección de los intereses financieros de la Unión es un elemento fundamental para que los ciudadanos confíen en que su dinero se utiliza adecuadamente. También es importante supervisar y controlar la actividad de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y prestar apoyo a su lucha contra las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión.

### Antecedentes

En diciembre de 1995, el Parlamento ejerció por primera vez el derecho a constituir una comisión de investigación que le confiere el Tratado e informó sobre las alegaciones de fraude y de mala administración en el régimen de tránsito comunitario. Las recomendaciones de esta comisión recibieron un amplio apoyo.

En los últimos años, el número de textos legislativos y recomendaciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión se ha multiplicado. Lo que estos textos pretenden fundamentalmente es mejorar la gestión de la OLAF y reforzar las garantías procesales en las investigaciones (adoptando un enfoque gradual para acompañar la creación de la Fiscalía Europea), reformar Eurojust<sup>[1]</sup>, así como mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión y garantizar la protección de dichos intereses a través del Derecho penal y las investigaciones administrativas, mediante una política integrada para salvaguardar el dinero de los contribuyentes y mediante la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión<sup>[2]</sup>. En 2012 y 2013, también se publicaron varias comunicaciones importantes tituladas «Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal»<sup>[3]</sup>, «Protección del presupuesto de la UE hasta final de 2012»<sup>[4]</sup> y «Aplicación de correcciones financieras netas a las cifras de los Estados miembros en el ámbito de la Política Agrícola y la Política de Cohesión»<sup>[5]</sup>.

Además, en 2013 se adoptaron dos Directivas: una, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude; y otra, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA<sup>[6]</sup>. Cabe asimismo mencionar la propuesta de Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal<sup>[7]</sup>, el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la UE<sup>[8]</sup> y la Comu-

[1] COM(2013) 532 y COM(2013) 533 de 17 de julio de 2013.

[2] COM(2011) 293 de 26 de mayo de 2011 y COM(2011) 376 de 24 de junio de 2011.

[3] COM(2012) 722 de 6 de diciembre de 2012.

[4] COM(2013) 682 de 30 de septiembre de 2013.

[5] COM(2013) 934 de 13 de diciembre de 2013.

[6] Directivas 2013/43/UE y 2013/42/UE de 22 de julio de 2013 (DO L 201 de 26.7.2013, p. 4, y DO L 201 de 26.7.2013, p. 1).

[7] COM(2012) 363 de 11 de julio de 2012.

[8] COM(2014)0038 de 3 de febrero de 2014.

nicación de la Comisión Europea, de 7 de abril de 2016, relativa a un plan de acción sobre el IVA<sup>[1]</sup>. Más recientemente, en la primavera de 2018, con vistas al nuevo marco financiero plurianual (2021-2027), la Comisión adoptó una propuesta para establecer un nuevo Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, concebido esencialmente para reproducir y mejorar el programa Hércules III (2014-2020) y combinarlo con dos actividades ya realizadas por la OLAF: el sistema de información antifraude (AFIS) y el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS, por sus siglas en inglés).

### A. Medidas contra el fraude de la OLAF

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) tiene competencias para llevar a cabo investigaciones administrativas de forma independiente con respecto a la Comisión. En el marco de los reglamentos relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron, el 25 de mayo de 1999, un Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas. Dicho Acuerdo establece que cada institución debe adoptar un régimen interno común para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la OLAF. Algunas de estas normas, actualmente integradas en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, exigen al personal de la Unión que coopere con la OLAF y prevén cierto grado de protección para aquellos miembros del personal que transmitan información relativa a un posible caso de fraude o corrupción. La reforma de la OLAF estaba prevista desde 2003. Finalmente, tras unos diez años de debates y negociaciones, las distintas partes del diálogo tripartito (el Parlamento, el Consejo y la Comisión) alcanzaron un acuerdo que supuso un avance significativo y que garantizaría la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de la OLAF, preservando al mismo tiempo la independencia de sus investigaciones.

En noviembre de 2008, el Parlamento adoptó, por aplastante mayoría, el informe Grässle, que modificaba profundamente la propuesta original de la Comisión y que dio lugar, unos años después, al Reglamento actual<sup>[2]</sup>, que, a su vez, fue objeto de modificaciones en julio de 2016.

El nuevo texto introduce mejoras sustanciales, en particular, una definición más clara del marco jurídico para las investigaciones antifraude, ya que se incorporan al Reglamento las definiciones de «irregularidad», de «fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión», así como del concepto de «operador económico». El Reglamento incluye, asimismo, referencias claras a determinadas medidas

de investigación presentes en otros reglamentos de la Unión (con lo que se mejora la coordinación entre los instrumentos jurídicos pertinentes en el ámbito en cuestión), así como referencias a la Carta de los Derechos Fundamentales. En cuanto a los derechos de la defensa y las garantías procesales de las personas afectadas por investigaciones de la OLAF, se garantizarán los derechos de los testigos y de los denunciantes, así como el derecho de acceso al expediente, entre otros derechos, en todo momento durante el transcurso de dichas investigaciones.

Por otra parte, algunos artículos introducen obligaciones específicas para los Estados miembros, como la de compartir con la OLAF la información pertinente acerca de los casos de fraude relativos a los fondos de la Unión.

Por último, se ha creado un nuevo procedimiento interinstitucional en el que todas las instituciones pueden debatir de manera transparente sobre las mejores prácticas, los resultados y las cuestiones pendientes que minen la eficacia de las actividades de lucha contra el fraude. Esto permitirá al Parlamento, por primera vez, debatir con el Consejo sobre la lucha contra el fraude en los Estados miembros.

El Parlamento pide, asimismo, que se mejore la gestión de la OLAF mediante la revisión y la consolidación continuas de sus principales procedimientos de investigación.

Por otro lado, es necesario recordar que el artículo 325 del TFUE exige una colaboración estrecha y periódica entre los Estados miembros y la Comisión, y permite la posibilidad de adoptar medidas específicas del Consejo con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente de los intereses financieros de la Unión en los Estados miembros.

### B. Refuerzo de los mecanismos de lucha contra el fraude

A instancias del Parlamento Europeo, la Comisión ha emprendido recientemente iniciativas importantes en materia de medidas de lucha contra el fraude; no obstante, en vista de la magnitud de la evasión fiscal y la corrupción en la Unión Europea, el Parlamento Europeo pide que se fomente un enfoque integral que incluya estrategias de lucha contra el fraude y la corrupción a través de medidas jurídicas eficaces en todo el territorio de la Unión, especialmente en tiempos de restricciones presupuestarias.

El Parlamento apoya asimismo el plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales<sup>[3]</sup> elaborado por la Comisión, y reconoce que tanto esta como los Estados miembros deben seguir concediendo prioridad absoluta a la lucha contra estas dos lacras, para lo que es necesario desarrollar

<sup>[1]</sup> COM(2016)0148 de 7 de abril de 2016.

<sup>[2]</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013.

<sup>[3]</sup> El fraude es un comportamiento irregular voluntario que constituye, en ciertos casos, una infracción penal; no respetar una norma constituye una irregularidad.

una estrategia de cooperación y coordinación reforzada y pluridimensional entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión. También se deberá prestar especial atención a la implantación de mecanismos de prevención, detección precoz y vigilancia en el tránsito aduanero, ya que sigue siendo uno de los ámbitos con mayor índice de corrupción sistémica de Europa. Por último, el Parlamento considera que los agentes europeos deberían ser más activos a escala internacional con el fin de establecer normas de cooperación basadas principalmente en los principios de transparencia, buena gobernanza e intercambio de información.

El Parlamento hace asimismo hincapié en la necesidad de aumentar la transparencia para permitir un control adecuado, lo que resulta fundamental para detectar sistemas de fraude. Anteriormente, ya había instado a la Comisión a que adoptara medidas para garantizar la transparencia completa de todos los beneficiarios de los fondos de la Unión en todos los Estados miembros mediante la publicación, en la página web de la Comisión, de una lista de todos estos beneficiarios. También pide a los Estados miembros que cooperen con la Comisión y que faciliten información completa y fiable sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión que gestionan.

### C. Nuevos perfiles de la política y los programas europeos contra el fraude

Como parte de su política de lucha contra la corrupción, el Parlamento opina que, dado que la corrupción afecta a los intereses financieros de la Unión, debe ser considerada un fraude en virtud del artículo 325, apartado 5, del TFUE y debe incluirse en el informe anual de la Comisión Europea sobre «Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude».

El Parlamento acogió con satisfacción el primer informe de la Comisión sobre la política de lucha contra la corrupción en la Unión Europea, que se publicó en febrero de 2014, en el que se recordaba que la corrupción afectaba a todos los Estados miembros de manera distinta y que su coste para la economía de la Unión ascendía a unos 120 000 millones de euros al año. Asimismo, el Parlamento apoya todas las sugerencias que se proponen en el informe para intensificar los intercambios de las buenas prácticas existentes y determinar las nuevas acciones pertinentes que deben adoptarse a escala de la Unión, dado que los ciudadanos europeos tienen derecho a garantías de integridad y transparencia totales en el gasto público, especialmente ante los actuales desafíos económicos.

### D. Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión

La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los in-

tereses financieros de la Unión a través del Derecho penal<sup>[1]</sup> (la «Directiva PIF») establece la base jurídica de las atribuciones de la Fiscalía Europea, definiendo sus competencias.

La definición de los intereses financieros de la Unión incluye las infracciones cometidas contra los sistemas comunes del IVA, cuando estén vinculadas al territorio de dos o más Estados miembros y representen un perjuicio total de al menos diez millones de euros. La definición de las infracciones penales incluye el fraude activo y el fraude pasivo, así como la malversación. La Directiva prevé unas sanciones mínimas para las personas físicas y establece plazos de prescripción que permiten a la ley, aplicada durante un periodo de tiempo suficiente, tratar de forma eficaz las infracciones. La Directiva introduce asimismo la obligación para los Estados miembros, la Comisión Europea, las agencias y el Tribunal de Cuentas de colaborar entre sí.

### E. Creación de la Fiscalía Europea

Las normas relativas a la creación de la Fiscalía Europea están consagradas en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».

La Fiscalía Europea será un cuerpo judicial descentralizado de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, incoar procedimientos penales y llevar ante la justicia a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión. También tendrá facultades de investigación armonizadas en toda la Unión basadas e integradas en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros.

El Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017<sup>[2]</sup>, estableció la Fiscalía Europea a través de la cooperación reforzada de veinte Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Alemania, Grecia, España, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia).

La Fiscalía Europea se ocupará de investigar, incoar procedimientos penales y llevar ante la justicia a los autores de delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión. Aunará los esfuerzos europeos y nacionales para hacer cumplir la ley a fin de combatir el fraude en la Unión.

<sup>[1]</sup> Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

<sup>[2]</sup> DO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

La Fiscalía Europea, cuya sede estará en Luxemburgo, asumirá sus funciones de investigación y procesamiento a partir de una fecha que habrá de determinar la Comisión sobre la base de una propuesta del Fiscal General Europeo una vez que se haya creado la Fiscalía Europea. Esta fecha no será anterior a tres años después de la fecha de entrada en vigor del citado Reglamento, el 22 de noviembre de 2017.

La Comisión está llevando a cabo acciones preparatorias para la creación de la Fiscalía Europea, cuyo avance está siendo objeto de seguimiento por parte de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento.

## **Papel del Parlamento Europeo**

Los candidatos a miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos preseleccionados para el puesto de director general de la OLAF, comparecen ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento. Estas audiencias en el Parlamento son indispensables para proceder a la asignación de los puestos. La Comisión Europea designa al director general de la OLAF previa concertación con el Parlamento y el Consejo, mientras que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF son nombrados de común acuerdo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

---

→ [Jean-Jacques Gay](#)



# ECONOMÍA, CIENCIA Y CALIDAD DE VIDA

El mercado único es la mayor realización de la Unión Europea. Con la abolición de las antiguas barreras aduaneras, las personas, las mercancías, los servicios y los capitales pueden ahora circular libremente por toda Europa. Para que esto sea una realidad, los legisladores europeos han adoptado cientos de actos legislativos encaminados a eliminar las barreras técnicas, normativas y jurídicas existentes dentro de la Unión. Para completar el mercado único, la Unión ha desarrollado una serie de políticas de gran influencia en la vida de los ciudadanos y de las empresas. El medio ambiente, la salud, los derechos de los consumidores, la competencia, la fiscalidad, la energía, la industria, la investigación y las políticas sociales son, todos ellos, sectores en los que la Unión hace oír su voz. La unión económica y monetaria (UEM) se traduce en una mayor coordinación de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros a escala europea y en la obligación de evitar déficits presupuestarios excesivos.



# 2

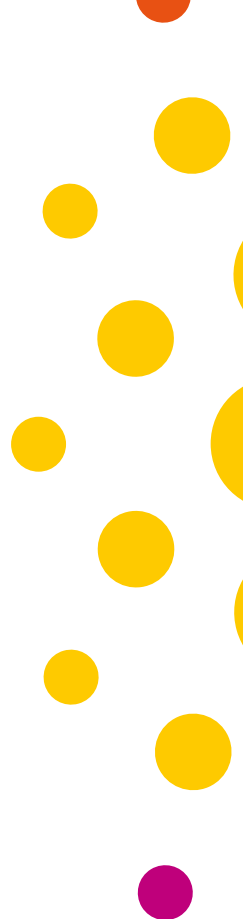


# ECONOMÍA, CIENCIA Y CALIDAD DE VIDA

- 2.1. El mercado interior — 129**
  - 2.1.1.** El mercado interior: principios generales — 130
  - 2.1.2.** La libre circulación de mercancías — 135
  - 2.1.3.** Libre circulación de capitales — 139
  - 2.1.4.** La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios — 142
  - 2.1.5.** La libre circulación de trabajadores — 145
  - 2.1.6.** El reconocimiento mutuo de diplomas — 149
  - 2.1.7.** El mercado único digital omnipresente — 152
  - 2.1.8.** Unas comunicaciones a precios asequibles para las empresas y los consumidores — 157
  - 2.1.9.** El mercado interior de la energía — 161
  - 2.1.10.** Los contratos públicos — 165
  - 2.1.11.** El Derecho de sociedades — 169
  - 2.1.12.** La propiedad intelectual, industrial y comercial — 174
  - 2.1.13.** El desplazamiento de trabajadores — 178
- 2.2. La protección de los consumidores y la salud pública — 181**
  - 2.2.1.** La política de los consumidores: principios e instrumentos — 182
  - 2.2.2.** Las medidas de protección de los consumidores — 186
  - 2.2.3.** Los derechos de los pasajeros — 190
  - 2.2.4.** La salud pública — 194
  - 2.2.5.** Los medicamentos y productos sanitarios — 198
  - 2.2.6.** La seguridad de los alimentos — 202
- 2.3. Las políticas sociales y de empleo — 206**
  - 2.3.1.** Las políticas sociales y de empleo: principios generales — 207
  - 2.3.2.** El Fondo Social Europeo — 211
  - 2.3.3.** La política de empleo — 214
  - 2.3.4.** La cobertura de seguridad social en otros Estados miembros de la Unión — 217
  - 2.3.5.** La salud y la seguridad en el trabajo — 221
  - 2.3.6.** Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores — 225
  - 2.3.7.** El diálogo social — 229
  - 2.3.8.** La igualdad entre hombres y mujeres — 232
  - 2.3.9.** La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación — 237
- 2.4. La política industrial, energética y de investigación — 240**
  - 2.4.1.** Los principios generales de la política industrial de la Unión — 241
  - 2.4.2.** Las pequeñas y medianas empresas — 244
  - 2.4.3.** Una Agenda Digital para Europa — 247
  - 2.4.4.** La industria de defensa — 251
  - 2.4.5.** La política de investigación y desarrollo tecnológico — 254
  - 2.4.6.** La política de innovación — 258
  - 2.4.7.** La política energética: principios generales — 261
  - 2.4.8.** La eficiencia energética — 265
  - 2.4.9.** La energía renovable — 268
  - 2.4.10.** La energía nuclear — 272
- 2.5. La política de medio ambiente — 275**
  - 2.5.1.** La política de medio ambiente: principios generales y marco básico — 276
  - 2.5.2.** El cambio climático y el medio ambiente — 279
  - 2.5.3.** La biodiversidad, el uso de la tierra y la silvicultura — 283
  - 2.5.4.** La protección y la gestión de las aguas — 287
  - 2.5.5.** La contaminación atmosférica y acústica — 290
  - 2.5.6.** La eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular — 294
  - 2.5.7.** El consumo y la producción sostenibles — 298
  - 2.5.8.** Los productos químicos y los plaguicidas — 302



- 2.6. La unión económica y monetaria, la política fiscal y la política de competencia — 306**
  - 2.6.1.** Historia de la Unión Económica y Monetaria — 307
  - 2.6.2.** Las instituciones de la unión económica y monetaria — 310
  - 2.6.3.** La política monetaria europea — 314
  - 2.6.4.** La gobernanza económica — 318
  - 2.6.5.** La unión bancaria — 322
  - 2.6.6.** El marco de la Unión para las políticas presupuestarias — 325
  - 2.6.7.** La supervisión macroeconómica — 329
  - 2.6.8.** La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión — 331
  - 2.6.9.** La política fiscal general — 333
  - 2.6.10.** Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades — 337
  - 2.6.11.** Los impuestos indirectos — 340
  - 2.6.12.** La política de competencia — 343
  - 2.6.13.** La política de servicios financieros — 347
  - 2.6.14.** El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — 351



# 2.1.

## EL MERCADO INTERIOR



## 2.1.1. El mercado interior: principios generales

*El mercado interior es un área de prosperidad y libertad que proporciona a 500 millones de europeos acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y la riqueza cultural de los veintiocho Estados miembros. En el estudio de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento titulado «Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento), se señalan las importantes posibilidades que encierran aquellas políticas que fomentan la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales a la hora de aumentar el producto interior bruto (PIB) de la Europa de los Veintiocho<sup>[1]</sup>. Aunque construir un mercado interior exige un esfuerzo constante, avanzar en el mercado único podría ofrecer ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la Unión y suponer un aumento anual de 235 000 millones de euros para el PIB de la Europa de los Veintiocho si se eliminaran las barreras restantes. Las instituciones europeas reactivaron el debate sobre el mercado interior mediante la Comunicación sobre la Estrategia Europa 2020, el informe de la Comisión titulado «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa», la Comunicación titulada «Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza», la Comunicación titulada «Acta del Mercado Único II — Juntos por un nuevo crecimiento», una comunicación sobre la Estrategia para el Mercado Único Digital<sup>[2]</sup> y una serie de resoluciones del Parlamento Europeo (en particular, las Resoluciones sobre la culminación del Mercado Único Digital<sup>[3]</sup>, sobre un mercado único digital competitivo – la administración electrónica como factor puntero<sup>[4]</sup> y sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[5]</sup>). Uno de los ámbitos más prometedores y que más retos plantea para el progreso es el mercado único digital. Por un lado, abre nuevas oportunidades para impulsar la economía (por ejemplo, mediante el comercio electrónico), a la vez que limita las trabas administrativas (gracias a la administración electrónica o e-administración y a la digitalización de las administraciones públicas). Por otro lado, pone de manifiesto los ámbitos en los que la normativa y las prácticas comerciales actuales se están quedando rezagadas respecto a las oportunidades creadas por las tecnologías de la información y la comunicación.*

<sup>[1]</sup> «Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento), estudio elaborado por el Departamento Temático A para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL\\_STU\(2014\)518762\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU(2014)518762_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» [COM(2015)0192]. Véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm). Puede encontrarse información sobre las consultas públicas pertinentes (abiertas, previstas y cerradas) en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/consultations>

<sup>[3]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2012; Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[4]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012; Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0140.

<sup>[5]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

### Fundamentos jurídicos

Artículos 4, apartado 2, letra a), 26, 27, 114 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, ya pretendía eliminar las barreras al comercio entre los Estados miembros con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». El Acta Única Europea de 1986

incluyó en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) el objetivo de crear un mercado interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». Ahora, cuando ya está establecido el marco jurídico del mercado interior, el debate se centra en la eficacia y las repercusiones de la normativa de la Unión. En este contexto, es preciso un enfoque centrado en la transposición, aplicación y ejecución completas de las normas del mercado interior, en pos de lo que se podría denominar la «gestión» del mercado interior y la «asociación»

entre las instituciones de la Unión y las autoridades nacionales.

## Resultados

### A. El mercado común de 1958

El mercado común, principal objetivo del Tratado de Roma, fue establecido a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores, y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del IVA en 1970. No obstante, el libre comercio de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento seguían estando limitados debido a la persistencia de prácticas anticompetitivas impuestas por las autoridades públicas.

### B. La instauración del mercado interior en los años ochenta y el Acta Única Europea

La falta de avances en la consecución del mercado común se atribuyó en gran medida a la elección de un método de armonización legislativa demasiado minucioso y a la imposición de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo. Según el informe Cecchini, denominado «El coste de la no Europa», que se presentó en marzo de 1988, este estancamiento resultaba extremadamente caro para la economía, con un coste aproximado de entre el 4,25 % y el 6,5 % del PIB. A mediados de los años ochenta, el debate político sobre esta cuestión llevó a la CEE a considerar un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales: el mercado interior.

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó un plazo concreto para la realización del mercado interior, a saber, el 31 de diciembre de 1992. Reforzó asimismo los mecanismos decisorios en el marco del mercado interior introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

### C. Hacia una responsabilidad compartida para completar el mercado interior

El mercado interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad e integración de la economía europea. Ha aumentado los intercambios comerciales dentro de la Unión alrededor de un 15 % anual durante diez años; ha impulsado la productividad y reducido los costes mediante la supresión de las formalidades aduaneras, la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la dis-

minución de los precios debida a la competencia; ha generado un crecimiento adicional de un 1,8 % en los últimos diez años, y ha creado unos 2,5 millones de puestos de trabajo más, al tiempo que ha acercado los niveles de ingresos de los distintos Estados miembros.

Una nueva estrategia para el mercado interior, puesta en práctica entre 2003 y 2010, se centró en la necesidad de facilitar la libre circulación de mercancías, la integración de los mercados de servicios, la reducción de las repercusiones de las barreras fiscales y la simplificación del marco regulador. Se avanzó significativamente en la apertura de los servicios de transportes, telecomunicaciones, electricidad, gas y correos. El porcentaje de transposición (calculado a partir del déficit de transposición, es decir, del porcentaje de directivas que no se transponen en todos los Estados miembros) disminuyó hasta el 0,9 % en 2010, pero aumentó hasta el 1,2 % en septiembre de 2011<sup>[1]</sup>, mientras que el objetivo provisional establecido era del 1 %. En el Cuadro de indicadores del mercado interior presentado por la Comisión en 2012, se observa que, aunque el porcentaje medio de la legislación relativa al mercado único pendiente de transposición a escala nacional seguía siendo inferior al objetivo del 1 % acordado, algunos Estados miembros no podrían hacer frente a la gran carga legislativa pendiente de transposición «sin adoptar medidas drásticas».

En su Comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único»<sup>[2]</sup>, la Comisión pidió que se redujera la duración de los procedimientos de infracción y se velara por el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia a través de un procedimiento de multa coercitiva. La Comisión propuso medidas horizontales, por ejemplo, el énfasis en nuevas normas claras y fáciles de aplicar, un mejor uso de las herramientas informáticas existentes a fin de facilitar el ejercicio de los derechos en el mercado único, y el establecimiento de centros nacionales para supervisar el funcionamiento de dicho mercado. La supervisión es un elemento fundamental de los informes anuales sobre la integración del mercado único en el contexto del proceso del Semestre Europeo.

### D. La reactivación del mercado interior en 2010

Puesto que sigue sin aprovecharse plenamente todo el potencial del mercado interior y Europa ha quedado transformada por procesos de reunificación, ampliación y una mayor integración desde la introducción del mercado único, recientemente el Parlamento, el Consejo y la Comisión han puesto un renovado empeño en reactivar el mercado interior para impulsar de nuevo el mercado único europeo

<sup>[1]</sup> Comisión Europea, Cuadro de indicadores del mercado interior n.º 23, septiembre de 2011.

<sup>[2]</sup> COM(2012)0259.

y hacer que esta política gire en torno al público, los consumidores y las pymes.

En mayo de 2010, la Comisión publicó un informe titulado «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa» en el que se abordan todas las políticas afectadas (de competencia, de los consumidores, digital y fiscal, entre otras). También presentó distintas iniciativas destinadas a reforzar el mercado único eliminando las barreras restantes. De este modo, se preparó el terreno para la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un Acta del Mercado Único»<sup>[1]</sup>, en la que la Comisión presentó una serie de medidas destinadas a impulsar la economía europea y crear puestos de trabajo, adoptando así una política del mercado único más ambiciosa. Después de la Comunicación, de 11 de enero de 2012, titulada «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea»<sup>[2]</sup>, la Comisión publicó en junio de 2012 otra comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único»<sup>[3]</sup>. En esta, se propone hacer especial hincapié en los sectores con el mayor potencial de crecimiento en 2012 y 2013, es decir, las industrias de red (por ejemplo, energía y telecomunicaciones) y los sectores de servicios clave (el comercio, los servicios a las empresas, los servicios de intermediación financiera y el transporte).

En octubre de 2012, la Comisión presentó un segundo conjunto de propuestas —Acta del Mercado Único II— para seguir desarrollando el mercado único y explotar sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta del Mercado Único II establece doce medidas fundamentales que las instituciones de la Unión deben aprobar rápidamente. Dichas medidas giran en torno a cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único: las redes integradas, la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas, la economía digital, y las medidas para reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores. El Acta del Mercado Único II sigue los pasos de un conjunto inicial de medidas presentado por la Comisión — el Acta del Mercado Único I— e incluye las siguientes acciones para lograr una mayor profundización e integración del mercado único:

- la movilidad de las empresas (por ejemplo, introduciendo disposiciones para movilizar la inversión a largo plazo, modernizando los procedimientos de insolvencia y ayudando a crear un entorno que ofrezca una segunda oportunidad a los empresarios que no tienen éxito);

- la economía digital (como paso hacia la realización del mercado único digital para 2015, la Comisión propone fomentar el comercio electrónico en la Unión facilitando el uso de los servicios de pago y haciéndolos más fiables y competitivos; también es necesario abordar las causas fundamentales de la falta de inversión en conexiones de banda ancha de alta velocidad y normalizar la facturación electrónica en los procedimientos de contratación pública);
- la confianza de los consumidores (por ejemplo, implantando medidas para garantizar un acceso generalizado a las cuentas bancarias, así como la transparencia y comparabilidad de las tarifas bancarias, y facilitar el cambio de cuentas bancarias).

La Comisión debía presentar todas las propuestas legislativas fundamentales en relación con el Acta del Mercado Único II no más tarde de la primavera de 2013 y las propuestas no legislativas a más tardar a finales de 2013. Se pidió al Parlamento y al Consejo que adoptaran las propuestas legislativas con carácter prioritario<sup>[4]</sup>.

La Comisión publicó el 28 de octubre de 2015 la Comunicación titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»<sup>[5]</sup>, en la que se recogen tres tipos de acciones específicas fundamentales: crear nuevas oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; fomentar la modernización y la innovación que Europa necesita, y garantizar ventajas concretas para los ciudadanos en su día a día. Esta estrategia, centrada en los mercados de bienes y servicios, sirve de complemento de las medidas de la Comisión para impulsar la inversión, mejorar la competitividad y el acceso a la financiación, velar por el buen funcionamiento del mercado interior de la energía, aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único digital, y promover y facilitar la movilidad laboral, evitando al mismo tiempo que se abuse de las normas. Las acciones previstas en esta estrategia se pondrán en marcha en 2016 y 2017, y la Comisión estudiará los avances de su aplicación a finales de 2017.

En estos momentos, una de las cuestiones más difíciles de la construcción del mercado interior es su realización en el aspecto digital. En mayo de 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital, en la que se establece el programa de trabajo legislativo para construir una economía digital europea (véase la ficha técnica sobre el mercado único digital omnipresente).

[1] COM(2010)0608.

[2] COM(2012)0942.

[3] COM(2012)0259.

[4] A propósito de los avances realizados, véase [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/JOIN/2014/518769/IPOL-IMCO\\_NT\(2014\)518769\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/JOIN/2014/518769/IPOL-IMCO_NT(2014)518769_EN.pdf)

[5] <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14007?locale=es>

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento es el impulsor del proceso que desembocó en la creación del mercado interior. Específicamente, apoyó la idea de transformar el mercado interior en un mercado interno totalmente integrado a más tardar en 2002 (Resolución de 20 de noviembre de 1997). En muchas resoluciones aprobadas en 2006 (entre otras, las de 12 de febrero, 14 de febrero, 16 de mayo y 6 de julio), el Parlamento apoyó la idea de que el mercado interior constituye un marco común y un punto de referencia para muchas de las políticas de la Unión y pidió un debate que fuese más allá de las normas comunes sobre las cuatro libertades, los derechos fundamentales y la competencia.

El Parlamento también ha desempeñado un papel activo en la reciente reactivación del mercado interior. En su Resolución, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos<sup>[1]</sup>, el Parlamento hizo hincapié en que es necesario adoptar medidas para informar y capacitar a los consumidores y a las pymes de forma más eficaz, así como para aumentar la confianza de los ciudadanos. El Parlamento dio otras tres respuestas al Acta del Mercado Único con sus tres Resoluciones aprobadas el 6 de abril de 2011: sobre gobernanza y asociación en el mercado único<sup>[2]</sup>, sobre el mercado único para los europeos<sup>[3]</sup> y sobre un mercado único para las empresas y el crecimiento<sup>[4]</sup>. En todas sus resoluciones de 2010 y 2011 sobre el mercado interior, el Parlamento pidió el refuerzo de la gobernanza del mercado único y una mayor transposición y ejecución de la legislación de este. En su Resolución, de 20 de abril de 2012, sobre un mercado único digital competitivo — la administración electrónica como factor puntero<sup>[5]</sup>, el Parlamento señaló la necesidad de un marco jurídico claro y coherente para el reconocimiento mutuo de la autenticación, identificación y firmas electrónicas, necesario para garantizar el funcionamiento de los servicios administrativos transfronterizos en toda la Unión. A esta Resolución la siguió la de 22 de mayo de 2012 sobre el Cuadro de indicadores del mercado interior<sup>[6]</sup>.

El 11 de diciembre de 2012, el Parlamento también aprobó dos Resoluciones no legislativas rela-

cionadas con el mercado interior, una sobre la culminación del Mercado Único Digital<sup>[7]</sup> y otra sobre una Estrategia de libertad digital en la política exterior de la UE<sup>[8]</sup>, enfatizando que apoya firmemente el principio de neutralidad de la red, es decir, que los proveedores de servicios de internet no bloqueen, discriminen, perjudiquen o mermen (también mediante el precio) la capacidad de cualquier persona de utilizar un servicio para acceder, utilizar, enviar, publicar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio de su elección, independientemente del origen o del destinatario. En la misma Resolución, pidió a la Comisión y al Consejo que fomentasen y preservasen normas estrictas en materia de libertad digital en la Unión. El objetivo de las Resoluciones era desarrollar la política y la práctica con vistas a la creación de un auténtico mercado único digital en la Unión que haga frente a normativas nacionales distintas en ámbitos fundamentales, como el IVA, los servicios postales y los derechos de propiedad intelectual. Los principios de neutralidad de la red y de una internet abierta, así como la supresión de los cargos de itinerancia, se han introducido en el marco del paquete legislativo por el que se establecen medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado<sup>[9]</sup>.

El 7 de febrero de 2013, el Parlamento aprobó una Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la gobernanza del mercado único<sup>[10]</sup>, por la que establecía un ciclo de gobernanza del mercado único como pilar específico del Semestre Europeo. Además, el 25 de febrero de 2014, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2014<sup>[11]</sup>, a la que siguió su Resolución, de 27 de febrero de 2014, sobre Solvit<sup>[12]</sup>. Por último, el 12 de abril de 2016, el Parlamento aprobó la Resolución sobre «Hacia una mejor regulación del mercado único»<sup>[13]</sup>, en la que subrayó la necesidad de eliminar regulaciones innecesarias, burocracia y efectos negativos, a la vez que se logran los objetivos políticos y se ofrece un entorno regulador competitivo que respalde el empleo y las empresas en Europa.

El 9 de abril de 2015, el Parlamento aprobó una propuesta de resolución en la que se pedía a la Comisión que favoreciera el crecimiento y el desarrollo

[1] Textos Aprobados, P7\_TA(2010)0186.

[2] Textos Aprobados, P7\_TA(2011)0144.

[3] Textos Aprobados, P7\_TA(2011)0145.

[4] Reglamento (UE) 2015/2120, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1).

[5] Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0140.

[6] Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0211.

[7] Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0468.

[8] Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0470.

[9] COM(2013)0627.

[10] Textos Aprobados, P7\_TA(2013)0054.

[11] Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0130.

[12] Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0164.

[13] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0105+0+DOC+PDF+V0//ES>

del comercio electrónico<sup>[1]</sup>. El Parlamento realiza en estos momentos una amplia actividad legislativa en relación con las propuestas presentadas para dar seguimiento a la Estrategia para el Mercado Único Digital y a su propia Resolución sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[2]</sup>.

Las investigaciones llevadas a cabo para el Parlamento indican que el mercado único digital encierra importantes posibilidades de cara a reducir los

costes y las barreras para las empresas y los ciudadanos en Europa<sup>[3]</sup> y conseguir que la economía de esta pase a ser más ecológica<sup>[4]</sup> y social<sup>[5]</sup>. Una parte importante de estas posibilidades puede hacerse realidad impulsando la administración electrónica y servicios conexos, como la sanidad electrónica<sup>[6]</sup>.

---

→ Mariusz Maciejewski

<sup>[1]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B8-2015-0337+0+DOC+PDF+V0//ES>

<sup>[2]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

<sup>[3]</sup> Estudio «Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market» (Reducción de los costes y obstáculos para las empresas en el mercado único), elaborado por el Departamento Temático A y London Economics para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL\\_STU\(2016\)578966\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)

<sup>[4]</sup> Estudio «A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies» (Mayor vida útil de los productos: ventajas para los consumidores y las empresas), elaborado por el Departamento Temático A y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016.

<sup>[5]</sup> Estudio «Social Economy» (Economía social), elaborado por el Departamento Temático A y Optimity Advisors para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

<sup>[6]</sup> Estudio «Ubiquitous Developments of the Digital Single Market» (Servicios de ubicuidad en el mercado único digital), elaborado por el Departamento Temático A y la agrupación de Wik-Consult, RAND Europe y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)



## 2.1.2. La libre circulación de mercancías

*La libre circulación de mercancías, la primera de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior, se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción de un nuevo marco legislativo en 2008 reforzó notablemente las normas de comercialización de productos, la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la Unión y el mercado CE. Además, se consolidó el principio de reconocimiento mutuo, pues ahora se aplica a un amplio abanico de productos que no están sujetos a la armonización de la Unión.*

### Bases jurídicas

Artículos 26 y 28 a 37 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE). Inicialmente, la libre circulación de mercancías se concibió en el marco de una unión aduanera entre los Estados miembros con supresión de los derechos de aduana, las restricciones cuantitativas al comercio y las medidas de efecto equivalente, por una parte, y el establecimiento de un arancel aduanero común para la Comunidad, por otra. Posteriormente, se hizo hincapié en la eliminación de todos los obstáculos que todavía dificultaban la libre circulación con vistas a la realización del mercado interior, definido como un espacio sin fronteras interiores en el que las mercancías circulan con la misma libertad que en un mercado nacional.

### Resultados

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes) entre los Estados miembros se completó el 1 de julio de 1968, es decir, un año y medio antes de lo previsto. Los objetivos complementarios —la prohibición de las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales— no pudieron alcanzarse en ese plazo. Tales objetivos pasaron a ser el eje central de un esfuerzo permanente en pos de la libre circulación de mercancías.

#### A. Prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana: artículo 28, apartado 1, y artículo 30 del TFUE

En ausencia de una definición en el Tratado, este concepto ha tenido que ser definido por la jurisprudencia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

considera como exacción de efecto equivalente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, un derecho «que al gravar específicamente un producto importado de un país miembro, con exclusión del producto nacional similar, tiene como resultado, al alterar su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de los productos que un derecho de aduana», independientemente de su naturaleza o de su forma (asuntos acumulados 2/62 y 3/62, de 14 de diciembre de 1962, y asunto 232/78, de 25 de septiembre de 1979).

#### B. Prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas: artículos 34 y 35 del TFUE

En su sentencia *Dassonville*, el Tribunal de Justicia aclaró que toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas (asunto 8/74, de 11 de julio de 1974, y asunto C-320/03, de 15 de noviembre de 2005, apartados 63 a 67). El Tribunal desarrolló esta jurisprudencia en su sentencia *Cassis de Dijon* (asunto 120/78, de 20 de febrero de 1979) al establecer el principio de que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro de conformidad con sus normas leales y tradicionales, así como siguiendo los procedimientos de fabricación de dicho país, debe ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro. Este fue el razonamiento de base que impulsó el debate sobre la definición del principio de reconocimiento mutuo, también en ausencia de armonización. Por consiguiente, los Estados miembros, aun cuando no existan medidas europeas de armonización (legislación secundaria de la Unión), están obligados a permitir la libre circulación y comercialización en sus mercados de los productos legalmente producidos y comercializados en otro Estado miembro.

Cabe observar que el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE está limitado por la jurisprudencia resultante del asunto *Keck*, que establece que determinados acuerdos de venta se encuentran

fuera de su ámbito de aplicación siempre que no sean discriminatorios (es decir, se aplican a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y afectan del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros) (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, de 24 de noviembre de 1993).

### C. Excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas

El artículo 36 del TFUE permite a los Estados miembros adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas cuando estén justificadas por un interés general no económico: moralidad pública, orden público o seguridad pública. Tal excepción al principio general debe interpretarse de forma estricta y las medidas nacionales no pueden constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Una excepción ya no está justificada cuando se ha adoptado un acto legislativo de la Unión en el mismo ámbito y dicho acto no contempla tal excepción. Además, las medidas deben tener un efecto directo sobre el interés general que se trata de proteger y no exceder del nivel necesario (principio de proporcionalidad).

Por añadidura, el Tribunal de Justicia ha reconocido en su jurisprudencia (asunto Cassis de Dijon) que los Estados miembros pueden establecer excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente sobre la base de exigencias imperativas (relativas, entre otras cosas, a la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores). Los Estados miembros han de notificar las medidas nacionales de excepción a la Comisión. En virtud de los artículos 114 y 117 del TFUE, la Decisión n.º 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, y el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo, de 7 de diciembre de 1998, se establecieron procedimientos de información mutua y un mecanismo de vigilancia a fin de facilitar la supervisión de dichas medidas nacionales de excepción. Todo ello se formalizó aún más en el Reglamento (CE) n.º 764/2008 sobre reconocimiento mutuo, adoptado en 2008 como parte del llamado «nuevo marco legislativo».

### D. Armonización de las legislaciones nacionales

Desde finales de la década de 1970, se han hecho considerables esfuerzos para armonizar las legislaciones nacionales. La adopción de actos legislativos de armonización ha permitido suprimir los obstáculos creados por las disposiciones nacionales al declararlas inaplicables, así como establecer normas comunes destinadas a garantizar tanto la libre circu-

lación de mercancías y productos como el respeto de los demás objetivos de los Tratados, en materia de medio ambiente, protección del consumidor, competencia, etc.

El proceso de armonización fue facilitado por la introducción del principio de la mayoría cualificada, aplicable a la mayor parte de las directivas relativas al establecimiento del mercado único (artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht), así como por la adopción de un nuevo enfoque propuesto en el Libro Blanco de la Comisión de junio de 1985 para evitar la onerosa y detallada armonización. En este nuevo enfoque, basado en la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985 (y confirmado en la Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y la Decisión del Consejo 93/465/CEE), el principio rector es el reconocimiento mutuo de las normas nacionales. La armonización debe limitarse a los requisitos esenciales y solo se justifica cuando las normas nacionales no pueden considerarse equivalentes y crean restricciones. Las directivas adoptadas siguiendo este nuevo enfoque tienen el doble propósito de garantizar la libre circulación de mercancías a través de la armonización técnica de sectores enteros y un elevado nivel de protección de los objetivos de interés público que recoge el artículo 114, apartado 3, del TFUE (por ejemplo, los juguetes, los materiales de construcción, las máquinas, los aparatos de gas y los equipos terminales de telecomunicación).

### E. Realización del mercado interior

El establecimiento del mercado único requería la supresión de todos los obstáculos que aún impedían la libre circulación. En el Libro Blanco de la Comisión de junio de 1985 se enumeraban las barreras físicas y técnicas que era necesario eliminar, así como las medidas que debía adoptar la Comunidad para ello. La mayoría de estas medidas ya se han adoptado. No obstante, el mercado único exige todavía reformas sustanciales si quiere afrontar con éxito los desafíos del progreso tecnológico, factor clave en la mejora de la competitividad de la Unión en el mercado mundial.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha respaldado la realización del mercado interior y siempre ha apoyado, en particular, el «nuevo enfoque» de la libre circulación de mercancías, aclarando su definición en un informe de 1987. Ha realizado asimismo una importante contribución legislativa a las directivas de armonización. El Parlamento contribuyó notablemente a la elaboración del nuevo marco legislativo adoptado en 2008. En sus negociaciones con el Consejo, el Parlamento se centró en las siguientes cuestiones: aumentar el grado de responsabilidad de todos los agentes económicos implicados a la hora de garan-

tizar la seguridad de los productos comercializados en el mercado y su conformidad con los requisitos pertinentes y potenciar el mercado CE dándolo a conocer en mayor medida entre los consumidores. El Parlamento prosigue su labor en este ámbito con el denominado «paquete de adaptación» compuesto por nueve directivas relativas a diferentes productos, entre los que se incluyen los ascensores, los artículos pirotécnicos y los explosivos.

En su Resolución de 8 de marzo de 2011<sup>[1]</sup>, el Parlamento pide a la Comisión que establezca un solo sistema de vigilancia del mercado para todos los productos (armonizados y no armonizados) basándose en un acto legislativo único que cubra tanto la Directiva relativa a la seguridad general de los productos como el Reglamento (CE) n.º 765/2008 sobre vigilancia del mercado, pues ello permitiría alcanzar un nivel elevado de seguridad de los productos y de vigilancia del mercado, así como aclarar la base jurídica. El 13 de febrero de 2013, a petición del Parlamento, la Comisión presentó un paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado destinado a mejorar los sistemas de vigilancia del mercado de los Estados miembros. Este paquete consiste en nuevas normas de conformidad en el mercado interior de los productos, que permitirán a las autoridades nacionales de vigilancia del mercado garantizar la aplicación de la ley y mejorar los medios de protección del consumidor, así como ampliar su alcance. En particular, las autoridades podrán hacer un mejor seguimiento de los productos no seguros, al tiempo que se simplifican las normas relativas a la seguridad de los productos de consumo fusionándolas en un único acto legislativo.

Los tres elementos más relevantes de este paquete de medidas son:

1. una propuesta de un nuevo Reglamento relativo a la seguridad de los productos de consumo;
2. una propuesta de un Reglamento único relativo a la vigilancia del mercado de los productos, en el que se fusionan y simplifican los diferentes actos legislativos existentes;
3. un plan de acción plurianual para la vigilancia de los productos compuesto por veinte acciones individuales que la Comisión ha de llevar a cabo a lo largo de los próximos tres años.

Junto con el principio de reconocimiento mutuo, la normalización desempeña un papel central en el correcto funcionamiento del mercado interior. La armonización de las normas europeas contribuye a garantizar la libre circulación de mercancías en el mercado interior y permite mejorar la competitividad de las empresas de la Unión. Estas normas ayudan a proteger la salud y la seguridad de los consumidores europeos y contribuyen asimismo a la protección del medio ambiente. A fin de reforzar el contenido de la

reforma en materia de normalización, el Parlamento aprobó el 21 de octubre de 2010<sup>[2]</sup> una Resolución en la que pedía que se mantuvieran los muchos elementos positivos del sistema europeo de normalización, mejorándolo y logrando el justo equilibrio entre las dimensiones europea, nacional e internacional. Por otra parte, el Parlamento consideró que la inclusión del principio de «representación apropiada» es vital, pues la incorporación adecuada de las posiciones de todas las partes interesadas es de la máxima importancia siempre que el interés público se vea afectado, en particular en lo referente a la elaboración de normas destinadas a apoyar las políticas y la legislación de la Unión.

El 25 de octubre de 2012 se adoptó el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la normalización europea, con vistas a modernizar y mejorar el mecanismo de elaboración de normas europeas.

La séptima legislatura concluyó la revisión legislativa de nueve directivas del paquete de adaptación, en ámbitos tales como material de baja tensión, compatibilidad electromagnética, instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático, instrumentos de medida, explosivos con fines civiles, aparatos y sistemas de protección para uso en atmósferas potencialmente explosivas, artículos pirotécnicos y recipientes a presión simples, además de directivas sobre equipos a presión y equipos radioeléctricos. Por otra parte, el Parlamento también concluyó el trabajo legislativo en relación con: el reglamento por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción; el etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles; la seguridad y la eficacia medioambiental de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos; y la directiva relativa a las embarcaciones de recreo y a las motos acuáticas (que mejora la seguridad gracias a una mejor categorización de las motos acuáticas)<sup>[3]</sup>. La octava legislatura ha continuado esta labor con su trabajo sobre los reglamentos relativos a las instalaciones de transporte por cable, los aparatos de gas, los productos sanitarios y los equipos de protección individual. El Parlamento ha completado con éxito el trabajo sobre el Reglamento relativo al eCall<sup>[4]</sup> y la decisión sobre soluciones de interoperabilidad para las admi-

[2] DO C 70 E de 8.3.2012, p. 56.

[3] Para obtener más información, véase el estudio, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento, titulado «EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[4] El Reglamento 2015/758/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos de homologación de tipo para el despliegue del sistema eCall basado en el número 112 integrado en los vehículos y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE (DO L 123 de 19.5.2015, p. 77).

[1] DOC 199 E de 7.7.2012, p. 1.

nistraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2)<sup>[1]</sup>. En el marco del paquete de medidas sobre la economía circular, el Parlamento elabora actualmente legislación sobre la comercialización en el mercado único de productos fertilizantes con el mercado CE<sup>[2]</sup>.

Asimismo, el Parlamento aboga por reforzar la cooperación entre las autoridades europeas y nacionales para mejorar la calidad de la legislación de la Unión y determinar aquella que ha de ser objeto de simplificación o codificación, en aras de una mejor reglamentación, una rápida transposición y una correcta aplicación. El Parlamento también invita a las otras instituciones a apoyar, siempre que sea

posible, la corregulación y los acuerdos voluntarios, de conformidad con el principio de «legislar mejor».

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el actual proceso de **brexit** entrañará grandes incertidumbres y consecuencias negativas para el mercado único y los derechos de los ciudadanos europeos<sup>[3]</sup>. El Parlamento tendrá una importante función que desempeñar a la hora de velar por que la legitimidad democrática y el respeto de los derechos de la ciudadanía se tengan en cuenta durante este proceso<sup>[4]</sup>.

---

→ Mariusz Maciejewski

<sup>[1]</sup> Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2) - La interoperabilidad como medio de modernización del sector público (Texto pertinente a efectos del EEE) (COM(2014) 367), [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_2\\_proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf)

<sup>[2]</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 (COM(2016)0157).

<sup>[3]</sup> Eeckhout, P. «The Consequences of Brexit for the Customs Union and the Internal Market Acquis for Goods» (Las consecuencias del brexit para la unión aduanera y el acervo sobre el mercado interior de mercancías), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL\\_BRI\(2017\)602053\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI(2017)602053_EN.pdf)

<sup>[4]</sup> Stoll, P-T. «The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process, 2017» (El papel y las competencias del Parlamento Europeo en el proceso del brexit), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL\\_IDA\(2017\)602054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

## 2.1.3. Libre circulación de capitales

*La libre circulación de capitales no es solo la más reciente de las libertades consagradas en el Tratado, sino que, gracias a la peculiaridad de incluir a los terceros países, es también la más amplia. La liberalización de los flujos de capital ha avanzado gradualmente. Desde el Tratado de Maastricht se han eliminado todas las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países. El principio es directamente aplicable, es decir, no requiere la adopción de legislación adicional a escala de la Unión ni de los Estados miembros.*

### Base jurídica

Artículos 63 a 66 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El objetivo consiste en suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, así como entre Estados miembros y terceros países, con excepciones aplicables a ciertos casos. La libre circulación de capitales constituye la base del mercado único y complementa a las otras tres libertades. También contribuye al crecimiento económico al permitir una inversión eficiente del capital, y promueve el uso del euro como moneda internacional, contribuyendo así al papel de la Unión como actor global. Resultaba asimismo indispensable para el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la introducción del euro.

### Resultados

#### A. Primeros esfuerzos (antes del mercado interior)

Las primeras medidas comunitarias tuvieron un ámbito de aplicación limitado. El Tratado de Roma requería la eliminación de las restricciones solo en la medida en que ello fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. La «primera Directiva sobre capitales»<sup>[1]</sup> de 1960, modificada en 1962, eliminó las restricciones a determinados tipos de movimientos de capitales privados y comerciales, como las adquisiciones inmobiliarias, los créditos a corto o medio plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa. Algunos Estados miembros fueron más allá, introduciendo medidas nacionales unilaterales, con las que se suprimieron prácticamente todas las restricciones a los movimientos de capitales (por ejemplo, Alemania, Reino Unido y los países del Benelux). En 1972 se adoptó otra Directiva<sup>[2]</sup> sobre flujos financieros internacionales.

<sup>[1]</sup> Consejo CEE: Primera Directiva para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO 43 de 12.7.1960, p. 921).

<sup>[2]</sup> Directiva 72/156/CEE del Consejo, de 21 de marzo de 1970, para la regulación de los flujos financieros internacionales

#### B. Mayor progreso y liberalización general ante el mercado único

Hubo que esperar a la instauración del mercado único para que se reanudase la liberalización iniciada entre 1960. En 1985 y 1986 se modificó la primera Directiva sobre capitales, ampliando la liberalización incondicional a ámbitos tales como los créditos a largo plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos no negociados en bolsa.

En el contexto de la realización del mercado único (para 1993) y la creación de la UEM, así como de la introducción del euro prevista, la plena liberalización de los movimientos de capitales se hizo realidad, como primer paso, mediante una Directiva<sup>[3]</sup> del Consejo, en 1988, por la que se establecía la supresión, para el 1 de julio de 1990, de todas las restricciones subsistentes a los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros. Asimismo, la Directiva permitía a algunos Estados miembros mantener restricciones temporales, pero solo durante un cierto periodo de tiempo: España, Irlanda y Portugal hasta el 31 de diciembre de 1992, y Grecia hasta el 30 de junio de 1994. El Protocolo n.º 32 anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE) sigue permitiendo a Dinamarca mantener la legislación en vigor, que impone restricciones a los no residentes en lo que respecta a la adquisición de segundas residencias.

#### C. El régimen definitivo

##### 1. Principio

En una segunda fase, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1994, introdujo la libre circulación de capitales como una libertad inherente al Tratado. En la actualidad, el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países. Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales, y en este ámbito existe una amplia jurisprudencia.

y la neutralización de sus efectos no deseables sobre la liquidez interna (DO L 91 de 18.4.1972, p. 13).

<sup>[3]</sup> Directiva 88/361/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178 de 8.7.1988, p. 5).

En aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la libre circulación de capitales de forma injustificada es de aplicación el procedimiento de infracción habitual contemplado en los artículos 258 a 260 del TFUE.

## 2. Excepciones y restricciones justificadas

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFUE). Además de poder los Estados miembros mantener las restricciones a la inversión directa y a otros tipos de operaciones que estuvieran en vigor en una fecha determinada, el Consejo también puede adoptar medidas por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, que supongan un paso atrás en la liberalización de la circulación de capitales con terceros países. Además, el Consejo y el Parlamento Europeo pueden adoptar medidas legislativas en relación con la inversión directa, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de activos financieros en mercados de capitales. El artículo 66 del TFUE abarca medidas de emergencia con respecto a terceros países, limitadas a un periodo de seis meses.

Las únicas restricciones justificadas relativas a los movimientos de capitales en general, incluidos los movimientos en el seno de la Unión, están establecidas en el artículo 65 del TFUE. Se incluyen las siguientes: i) medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones de la legislación nacional, en particular, en materia fiscal y para la supervisión prudencial de los servicios financieros; ii) procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística; y iii) medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. Esto último se invocó durante la crisis de la zona del euro, cuando Chipre (2013) y Grecia (2015) se vieron obligados a introducir controles de capitales a fin de evitar una salida incontrolable de capital. Si bien Chipre eliminó en 2015 todas las restricciones que aún quedaban, los controles de capitales, aunque flexibilizados, siguen en vigor en Grecia.

El artículo 144 del TFUE permite, en el marco de los programas de asistencia a la balanza de pagos, la adopción de medidas de salvaguardia de la balanza de pagos en caso de dificultades que pongan en peligro el funcionamiento del mercado interior o en caso de crisis súbita. Esta cláusula de salvaguardia solo está disponible para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Por último, los artículos 75 y 215 del TFUE prevén la posibilidad de imponer sanciones financieras para prevenir y combatir el terrorismo o sobre la base de las decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común.

## 3. Pagos

El artículo 63, apartado 2, del TFUE estipula que «quedan prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países».

En 2001 se adoptó un Reglamento por el que se armonizaba el coste de los pagos nacionales y transfronterizos en la zona del euro. Fue revocado y sustituido en 2009<sup>[1]</sup>.

La Directiva sobre servicios de pago<sup>[2]</sup> facilitó el fundamento jurídico para el establecimiento de un conjunto de normas aplicable a todos los servicios de pago realizados en la Unión para que las operaciones de pago transfronterizas resulten tan fáciles, eficientes y seguras como las nacionales y para promover la eficiencia y la reducción de costes gracias a una mayor competencia al abrir los mercados de pagos a nuevos operadores. La Directiva sobre servicios de pago proporcionó el marco jurídico necesario para una iniciativa del sector bancario y de los pagos europeo denominada «zona única de pago en euros» (SEPA). Los instrumentos de la SEPA se encontraban ya disponibles a finales de 2010, aunque no se utilizaban mucho. En consecuencia, en 2012 se adoptó un Reglamento<sup>[3]</sup> que establecía fechas límite para la migración, en toda la Unión, de las antiguas transferencias y adeudos domiciliados nacionales a los instrumentos de la SEPA. En 2015, los legisladores adoptaron la Directiva revisada sobre servicios de pago<sup>[4]</sup>, por la que se derogaba la Directiva en vigor. Aumenta la transparencia y la protección de los consumidores y adapta las normas para tener en cuenta los servicios de pago innovadores, incluidos los pagos por internet y los pagos móviles. La Directiva entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018.

[1] Reglamento (CE) n.º 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2560/2001 (DO L 266 de 9.10.2009, p. 11).

[2] Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

[3] Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

[4] Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

## D. Evolución posterior

A pesar de los progresos realizados en la liberalización de los flujos de capital en la Unión, los mercados de capitales siguen estando, en gran medida, fragmentados. Basándose en el Plan de Inversiones para Europa, la Comisión puso en marcha, en septiembre de 2015, su iniciativa emblemática: la «Unión de Mercados de Capitales». Incluye una serie de medidas destinadas a crear un mercado único de capitales verdaderamente integrado para 2019. En junio de 2017 se publicó una revisión intermedia del Plan de Acción de la Unión de Mercados de Capitales. Además, la Comisión y los Estados miembros están trabajando para eliminar los obstáculos a la inversión transfronteriza incluidos en el ámbito de las competencias nacionales. El grupo de expertos sobre barreras a la libre circulación de capital se creó para examinar esta cuestión. En marzo de 2017, para dar continuidad al trabajo del grupo de expertos, la Comisión publicó un informe que describía la situación en los Estados miembros.

La Comisión también está trabajando para abandonar los tratados bilaterales de inversión vigentes dentro de la Unión, muchos de los cuales ya existían antes de las últimas rondas de ampliación de la Unión. La Comisión considera que estos acuerdos entre Estados miembros son un obstáculo al mercado único, ya que chocan y se solapan con el marco legislativo de la Unión. Por ejemplo, los mecanismos de arbitraje incluidos en los tratados bilaterales de inversión excluyen tanto a los órganos jurisdiccionales nacionales como al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que impiden la aplicación del Derecho de la Unión. Estos tratados también pueden dar lugar a que se dé un trato más favorable a los inversores de determinados Estados miembros que

hayan celebrado tratados bilaterales de inversión dentro de la Unión. La Comisión también publica anualmente informes y estudios sobre los flujos de capital en el interior de la Unión y en el contexto mundial.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha apoyado firmemente los esfuerzos en favor de la liberalización de los movimientos de capitales. No obstante, ha considerado que esta liberalización debe ser más completa dentro de la Unión que con el resto del mundo, para garantizar que el ahorro europeo impulse prioritariamente las inversiones europeas. También ha subrayado que esta liberalización de capitales debe ir acompañada de la plena liberalización de los servicios financieros y de una armonización de las legislaciones fiscales, si se desea crear un mercado financiero europeo unificado. Gracias a la presión política ejercida por el Parlamento, la Comisión pudo poner en marcha la legislación sobre armonización de pagos nacionales y transfronterizos.

El Parlamento ha apoyado la puesta en marcha de la Unión de Mercados de Capitales. Adoptó una Resolución en la que se hacía hincapié en la necesidad de la igualdad de condiciones entre los operadores, a fin de mejorar la distribución del capital en la Unión. En la Resolución se pide la supresión de las barreras existentes a la financiación transfronteriza, especialmente para las pymes, y un papel más destacado para la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) en la mejora de la convergencia de la supervisión.

---

→ Dražen Rakić

## 2.1.4. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios

*La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reforzadas a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, garantizan la movilidad de empresas y profesionales en la Unión. Para una mejor ejecución de estas dos libertades, las expectativas en relación con la Directiva de servicios, adoptada en 2006, son elevadas, puesto que reviste una importancia fundamental para la plena realización del mercado interior.*

### Base jurídica

Artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Los trabajadores por cuenta propia y los profesionales o personas jurídicas a efectos del artículo 54 del TFUE que operan en un Estado miembro podrán:

- llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE);
- ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (libertad de prestar servicios: artículo 56 del TFUE). Ello supone no solo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad sino también, a fin de que estas libertades se ejerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar el ejercicio de las mismas, ante todo, la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo (2.1.6).

### Resultados

#### A. Régimen de liberalización en el Tratado

##### 1. «Libertades fundamentales»

El derecho de establecimiento incluye el derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuestión para el establecimiento de sus propios ciudadanos.

La libre prestación de servicios es aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Para realizar la prestación de un «servicio», el proveedor podrá ejercer su actividad de forma temporal en el

Estado miembro en que se presta el servicio y quedará sujeto a las mismas condiciones que tal Estado impone a sus propios ciudadanos.

#### 2. Excepciones

Con arreglo al TFUE, se excluyen de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios aquellas actividades que estén relacionadas con el ejercicio del poder público (artículo 51 del TFUE), si bien esta exclusión queda limitada por una interpretación restrictiva: las exclusiones recogen únicamente aquellas actividades y funciones específicas relacionadas con el ejercicio del poder público; y para que la exclusión abarque toda una profesión, es necesario que toda su actividad esté consagrada al ejercicio del poder público o que la parte que a él se consagra no sea separable de las otras. Las excepciones permiten a los Estados miembros excluir la producción o el comercio de material de guerra (artículo 346, apartado 1, letra b), del TFUE) y mantener un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52, apartado 1).

#### B. Directiva de servicios: hacia la realización del mercado interior

La Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior), que refuerza la libertad de prestar servicios dentro de la Unión, se adoptó en 2006 y se estableció como fecha límite para su aplicación el 28 de diciembre de 2009. Esta directiva es fundamental para la realización del mercado interior, ya que posee un enorme potencial en cuanto a la generación de beneficios para consumidores y pymes. Tiene como objetivo la creación en la Unión de un mercado de servicios único y abierto, al tiempo que se garantiza la calidad de los servicios prestados a los consumidores en la Unión. La plena aplicación de dicha directiva podría incrementar el comercio de servicios en un 45 % y las inversiones extranjeras directas en un 25 %, lo que equivaldría a un incremento de entre el 0,5 % y el 1,5 % del PIB (Comunicación de la Comisión «Europa 2020»). Esta directiva contribuye a la simplificación y la modernización del marco administrativo y reglamentario. Este fin se



consigue no solo mediante el análisis de la legislación vigente, así como con la adopción y la modificación de la legislación pertinente, sino también a través de proyectos a largo plazo (el establecimiento de ventanillas únicas y la garantía de la cooperación administrativa). En numerosos Estados miembros se ha producido un retraso importante en la aplicación de la directiva, en comparación con la fecha límite original. El éxito de su aplicación requiere un compromiso político sostenido y un apoyo generalizado en los ámbitos europeo, nacional, regional y local.

## **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento ha desempeñado un papel impulsor en cuanto a la liberalización de las actividades no asalariadas. En particular, ha velado por la estricta delimitación de aquellas actividades que pueden seguir reservándose a los nacionales (por ejemplo, las que están relacionadas con el ejercicio del poder público). Cabe señalar, asimismo, su recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia contra el Consejo en materia de política de transportes. Este recurso, presentado en enero de 1983, desembocó en una sentencia del Tribunal (asunto n.º 13/83 de 22 de mayo de 1985) por la que se condenó al Consejo por no haber garantizado la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y no haber fijado las condiciones de acceso de los transportistas no residentes a los servicios de transporte nacionales en un Estado miembro. Se consideró un incumplimiento del Tratado. De esta manera, se obligó al Consejo a adoptar la legislación pertinente. El papel del Parlamento se ha ampliado con la aplicación del procedimiento de codecisión, previsto en el Tratado de Maastricht, y de su sucesor hoy en día, el procedimiento legislativo ordinario, a la mayoría de los aspectos de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.

Además, el Parlamento Europeo ha desempeñado un papel fundamental en la adopción de la Directiva de servicios y vigila de cerca su aplicación. También presiona a los Estados miembros para que cumplan sus obligaciones en el marco de dicha directiva y garanticen su correcta aplicación. El 15 de febrero de 2011, el Parlamento adoptó una resolución sobre la aplicación de la Directiva 2006/123/CE<sup>[1]</sup> relativa a los servicios y el 25 de octubre de 2011, una resolución sobre el proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios<sup>[2]</sup>. Siguiendo la Comunicación de la Comisión, de 8 de junio de 2012, sobre la aplicación de la Directiva de servicios, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento elaboró un informe sobre el mercado interior de servicios, su situación actual y

las próximas etapas, que se adoptó en el Pleno el 11 de septiembre de 2013<sup>[3]</sup>.

El 7 de febrero de 2013, el Parlamento adoptó además una resolución que contenía recomendaciones a la Comisión en relación con la gobernanza del mercado único<sup>[4]</sup>, y en la que hacía hincapié en la importancia del sector de los servicios en cuanto ámbito clave para el crecimiento, en el carácter fundamental de la libertad de prestar servicios y los beneficios de una aplicación completa de la Directiva de servicios.

El Parlamento, de manera prioritaria, ha trabajado en propuestas legislativas relativas a los servicios de telecomunicaciones, tales como un Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior [Reglamento (UE) n.º 910/2014] y un Reglamento por el que se establecen medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado [COM(2013) 627, que condujeron a la adopción del Reglamento (UE) 2015/2120, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión]. El Parlamento se preocupa por los servicios financieros en el ámbito del acceso a los servicios básicos de pago<sup>[5]</sup>, los créditos al consumo y los créditos hipotecarios (Directiva 2014/17/UE), y también por los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje [COM(2013) 512]. La Directiva sobre créditos hipotecarios (2014/17/UE) aumentará la protección de los consumidores al aplicar requisitos reglamentarios mínimos que los Estados miembros deben respetar con el fin de proteger a las personas con contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. Los Estados miembros debían aplicar dicha directiva a más tardar en marzo de 2016 y contribuirán a garantizar que los consumidores estén informados y dispongan de la capacidad financiera para pagar su crédito hipotecario. Por otra parte, la Directiva relativa a unos mercados financieros más transparentes y mejor regulados (2014/65/UE) busca garantizar la regulación y la transparencia de los mercados financieros en toda la Unión. El Parlamento también participa en la legislación relativa a servicios innovadores tales como el sistema de emergencia eCall, con el que se busca salvar vidas, integrado en los vehículos [COM(2013) 316], y en la supervisión de la aplicación de la Directiva de servi-

[1] DOC 188E de 28.6.2012, p. 1.

[2] DOC 131E de 8.5.2013, p. 46.

[3] Textos Aprobados, P7\_TA(2013)0366.

[4] Textos Aprobados, P7\_TA(2013)0054.

[5] Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0293.

cio universal y el número de emergencia 112<sup>[1]</sup>. El 28 de abril de 2015, el Parlamento votó para que la tecnología eCall sea obligatoria en todos los vehículos nuevos a partir de abril de 2018.

Para obtener información más detallada, consúltese el estudio elaborado para la comisión IMCO titulado

«EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO)<sup>[2]</sup>.

---

→ [Mariusz Maciejewski](#)

---

<sup>[1]</sup> DOC 33E de 5.2.2013, p. 1.

---

<sup>[2]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 2.1.5. La libre circulación de trabajadores

*Una de las cuatro libertades de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión es la libre circulación de trabajadores, que incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de su familia, y el derecho a trabajar en otro Estado miembro y a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. En algunos Estados se aplican restricciones a los ciudadanos procedentes de los nuevos Estados miembros. En la actualidad, es principalmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que configura las normas de acceso a las prestaciones sociales.*

### Base jurídica

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión; Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### Objetivos

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios constitutivos de la Unión. Queda recogida en el artículo 45 del TFUE y constituye un derecho fundamental de los trabajadores. Supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros en lo que respecta al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

### Resultados

A finales de 2014, según datos de Eurostat, el 3 % de los ciudadanos de la Unión (15,3 millones de personas) residían en un Estado miembro distinto de aquel del que son ciudadanos. En el marco de un sondeo del Eurobarómetro realizado en 2010, el 10 % de las personas encuestadas en la Unión respondieron que habían vivido y trabajado en otro Estado en algún momento del pasado, mientras que el 17 % tenían intención de aprovechar su derecho a la libre circulación en el futuro.

#### A. Régimen general actual en materia de libre circulación

Todo ciudadano de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales. Tiene derecho a recibir la misma asistencia de la oficina de empleo

nacional que los ciudadanos del Estado miembro de acogida sin ningún tipo de discriminación por motivos de nacionalidad, y también tiene derecho a permanecer en el Estado de acogida por un periodo de una duración tal que le permita buscar trabajo, solicitar un empleo y ser contratado. Este derecho se aplica por igual a todos los trabajadores de otros Estados miembros, independientemente de que tengan contrato fijo, sean trabajadores transfronterizos o de temporada, o presten algún tipo de servicio. Los trabajadores no pueden ser objeto de ninguna discriminación, como la derivada de los requisitos lingüísticos, que no pueden ir más allá de lo razonable y necesario para el puesto en cuestión.

Estas normas no son de aplicación a los trabajadores desplazados, que no hacen uso de los derechos de libre circulación, sino que es el empleador el que se está acogiendo a la libre prestación de servicios para destinar trabajadores al extranjero temporalmente. Los trabajadores desplazados únicamente están amparados por la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE), actualmente en proceso de revisión, en la cual se establecen unas condiciones mínimas determinadas de trabajo y empleo en el Estado de acogida, y por la Directiva asociada relativa a la garantía de su cumplimiento (Directiva 2014/67/UE), que tiene por objeto evitar una competición a la baja con los prestadores de servicios locales (2.1.13).

#### 1. Derecho de circulación y de residencia del trabajador

En la Directiva 2004/38/CE se introduce la ciudadanía de la Unión como condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. En el caso de que el periodo sea superior, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el Estado dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

El derecho de residencia de los trabajadores migrantes durante un periodo superior a tres meses está sujeto a determinadas condiciones, que varían

según su situación: en el caso de los ciudadanos de la Unión que no trabajen por cuenta ajena ni propia, el derecho de residencia depende de que dispongan de suficientes recursos para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y de que tengan un seguro de enfermedad. Todo ciudadano de la Unión adquiere el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un periodo de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva 2004/38/CE modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 en lo que se refiere a la reagrupación familiar y amplía la definición de «miembro de la familia» (que anteriormente se limitaba al cónyuge, los descendientes menores de veintinueve años o hijos dependientes, y los ascendientes a cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada con el matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo Estado que el trabajador.

## 2. Empleo

En cuanto a las condiciones de trabajo y empleo, los trabajadores ciudadanos de otro Estado miembro no podrán recibir, por motivos de nacionalidad, un trato diferente del que se dispensa a los trabajadores nacionales en el territorio del Estado miembro de acogida. Los ciudadanos de un Estado miembro que trabajen en otro Estado miembro se benefician de las mismas ventajas sociales y fiscales y del mismo acceso a la vivienda que los trabajadores nacionales, y gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales.

El derecho a permanecer en el Estado de acogida tras el ejercicio del empleo queda ahora establecido en la Directiva 2004/38/CE. Los demandantes de empleo tienen derecho de residencia durante un periodo superior a seis meses (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C292/89, Antonissen) sin tener que cumplir ninguna condición, siempre que sigan buscando empleo en el Estado miembro de acogida y tengan «posibilidades reales» de encontrar trabajo, y no pueden ser expulsados durante ese periodo de tiempo. Una vez adquirido el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida, los ciudadanos de la Unión ya no están sometidos a ninguna condición (como disponer de medios financieros suficientes), y pueden, si fuera necesario, recurrir a las prestaciones de asistencia social del mismo modo que pueden hacerlo los ciudadanos del Estado miembro de acogida.

Desde la implantación de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a las prestaciones sociales a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto del suyo (asuntos C-184/99, Grzelczyk, y C-224/98 D'Hoop). Actualmente se está celebrando un intenso debate

en torno al estatuto de las personas que buscan su primer trabajo, dado que no puede considerarse que disfruten de un estatuto de «trabajador» que puedan conservar. En los asuntos C-138/02, Collins, y C-22/08, Vatsouras, el Tribunal de Justicia consideró que estos ciudadanos de la Unión tienen derecho a un acceso en igualdad de condiciones a las ventajas financieras destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral a los demandantes de empleo, por lo que dichas ventajas no pueden considerarse «asistencia social», cuyo acceso sí está vetado por la Directiva 2004/38/CE. No obstante, los Estados miembros sí pueden exigir que exista una verdadera relación entre el demandante de empleo y el mercado laboral del Estado miembro en cuestión. El Tribunal de Justicia precisó en mayor medida la situación de los trabajadores con empleo previo en la sentencia del asunto C-67/14, Alimanovic. Las personas en cuestión habían estado en activo, por lo que habían mantenido la condición de trabajador durante seis meses tras quedar en paro (artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38/CE). El Tribunal de Justicia determinó, no obstante, que, una vez finalizado este periodo, un ciudadano de la Unión solo puede reclamar la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida y, por ende, el acceso a prestaciones de asistencia social si su estancia en el territorio de dicho Estado se ajusta a los requisitos de la Directiva. Si bien la Directiva prohíbe en el artículo 14, apartado 4, letra b), la expulsión de los ciudadanos de la Unión desempleados mientras sigan buscando empleo, en el artículo 24, apartado 2, permite expresamente que los Estados miembros denieguen la concesión del derecho a prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión cuyo derecho de residencia se base exclusivamente en esta disposición contraria a la expulsión. El Tribunal de Justicia determinó asimismo que en el caso del acceso a prestaciones de asistencia social no es exigible un examen individual.

La solicitud de prestaciones por parte de ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, en cambio, puede quedar supeditada a su residencia legal, que presupone en sí misma la disponibilidad de medios económicos suficientes. El Tribunal de Justicia rechazó hace poco el derecho a prestaciones de una ciudadana de la Unión sin actividad económica que había entrado en el territorio del Estado miembro de acogida al objeto exclusivo de solicitar prestaciones (asunto C-333/13, Dano): determinó que el derecho a la igualdad de trato, en el que se incluye el acceso a prestaciones, presupone una residencia legal de conformidad con la Directiva 2004/38/CE, algo de lo que carecía la parte reclamante por falta de medios económicos suficientes. Los precedentes jurisprudenciales fueron confirmados por el Tribunal de Justicia en 2016 (asunto C-308/14, Comisión/Reino Unido), cuando este consideró que nada se opone a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que

no ejercen actividades económicas esté supeditada al requisito material de que estos se atengan a lo que se exige para gozar del derecho de residencia legal en el Estado miembro de acogida.

El Tribunal de Justicia parece así permitir a los Estados miembros denegar el acceso en igualdad de condiciones a las prestaciones sociales sin necesidad de poner fin al derecho de residencia del ciudadano que no ejerce una actividad económica. Con este nuevo enfoque podría peligrar la cohesión social de los Estados miembros de acogida al crearse una subclase de ciudadanos de la Unión que, a pesar de no poder ser expulsados, se ven obligados a subsistir sin la asistencia social de la que se benefician los nacionales del Estado miembro en cuestión que se hallan en la misma situación. Habida cuenta de la manera en que el Tribunal de Justicia está configurando la legislación, la Comisión, en su propuesta de modificación de las normas de coordinación de la seguridad social, propone que se aclaren los derechos de los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica y se trasladan al extranjero (2.3.4).

El artículo 35 de la Directiva, por último, atribuye de manera explícita a los Estados miembros la competencia de retirar cualquier derecho conferido por ella en caso de abuso de derecho o fraude.

## **B. Restricciones a la libre circulación**

El Tratado permite a los Estados miembros denegar el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la Unión por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Estas medidas deben estar fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, el cual debe representar una amenaza lo suficientemente grave y real y afectar a los intereses fundamentales del Estado. En este sentido, la Directiva 2004/38/CE recoge una serie de garantías procesales.

De conformidad con el artículo 45, apartado 4, del TFUE, la libre circulación de los trabajadores no será aplicable a los empleos en la Administración Pública, aunque esta excepción ha sido interpretada de un modo muy restrictivo por el Tribunal de Justicia, según el cual solo pueden estar restringidos a los nacionales del Estado miembro de acogida aquellos puestos que guarden relación con el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar el interés general del Estado (por ejemplo, la seguridad interior o exterior).

Durante un periodo transitorio posterior a la adhesión de los nuevos Estados miembros, pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados. Estas restricciones no conciernen a los viajes al extranjero ni al trabajo por cuenta propia y pueden variar entre los distintos Estados miembros. En la actualidad hay periodos de transición para los ciuda-

danos croatas, que se deben eliminar, a más tardar, en julio de 2020.

## **C. Medidas destinadas a favorecer el ejercicio de la libre circulación**

Como principio básico, todo ciudadano de la Unión debe poder ejercer libremente su profesión en cualquier Estado miembro. No obstante, la aplicación práctica de este principio se ve dificultada a menudo por los requisitos nacionales de acceso a determinadas profesiones en el Estado de acogida. El sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales se ha reformado con objeto de incrementar la flexibilidad de los mercados laborales y fomentar un reconocimiento más automático de las cualificaciones. Mediante la Directiva 2005/36/CE (modernizada a través de la Directiva 2013/55/UE) relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, se consolidan y actualizan las quince directivas existentes que abarcan casi todas las normas de reconocimiento (2.1.6) y se recogen aspectos innovadores, como la tarjeta profesional europea y la evaluación mutua de las profesiones reguladas.

En la red europea de servicios de empleo EURES participan la Comisión, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE, otras organizaciones asociadas y Suiza (2.3.3). A través del Reglamento (UE) 2016/589, que sustituye al antiguo Reglamento (UE) n.º 492/2011, desde 2016 EURES ha mejorado los recursos disponibles en su plataforma digital en régimen de autoservicio para convertirse en un verdadero portal de movilidad profesional a escala europea mediante la introducción de correspondencias automáticas entre las competencias de los solicitantes de empleo y las ofertas de empleo. Lo que ahora procede es que los Estados miembros pongan a disposición del portal EURES todas las ofertas y solicitudes de empleo que se publican a escala nacional y que dicho portal facilite información general sobre las condiciones laborales y de vida en el Estado de destino, incluidos cursos de lengua, además de facilitar un asesoramiento más personalizado en lo que a carrera y contratación respecta. Deberá asimismo buscar una mayor participación de los interlocutores sociales en la red y prestar un apoyo más adecuado a las asociaciones transfronterizas.

La Unión ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores, lo que incluye:

- una tarjeta sanitaria europea y una directiva relativa a la asistencia sanitaria transfronteriza;
- la coordinación de los regímenes de la seguridad social mediante el Reglamento (CE) n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009, actualmente en proceso de revisión (2.3.4);
- la adopción, en abril de 2014, de la Directiva 2014/50/UE relativa a los requisitos mínimos

para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión;

- la adopción, en abril de 2014, de la Directiva 2014/54/UE sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores, que contempla específicamente nuevas vías de recurso para los trabajadores que sufran discriminación.

En marzo de 2018, la Comisión Europea presentó su propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea. En palabras de Marianne Thyssen, comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, esta nueva agencia descentralizada de la Unión ayudará a los ciudadanos, las empresas y las administraciones nacionales a sacar el máximo partido de las oportunidades que brinda la libre circulación. La Autoridad integrará o absorberá diferentes iniciativas europeas existentes en materia de movilidad laboral. Su principal objetivo es garantizar una mejor aplicación de la legislación de la Unión y prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empleadores, contribuyendo de este modo a una movilidad laboral equitativa como parte del pilar social. La Autoridad facilitará información, apoyará la cooperación entre las autoridades nacionales en situaciones transfronterizas y ofrecerá servicios de mediación en caso de litigios transfronterizos.

Al objeto de impulsar la movilidad laboral, la Comisión prepara para la primavera de 2018 una propuesta de creación de un número de seguridad social europeo tendente tanto a facilitar las relaciones entre los ciudadanos móviles y las autoridades públicas

como a agilizar la cooperación administrativa transfronteriza.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo considera que entre las principales prioridades de la Unión se encuentra todo lo relacionado con el empleo y ha subrayado siempre que la Unión y sus Estados miembros deben coordinar su actividad en este sentido y promover la libre circulación de los trabajadores como uno de los objetivos del mercado interior. El Parlamento desempeña un papel dinámico en el establecimiento y la mejora del mercado interior, y siempre ha apoyado firmemente la actividad de la Comisión en este sentido.

En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la Unión, el Parlamento recordaba que no se puede vincular el derecho a la libre circulación para fines de trabajo con abusos de los sistemas de seguridad social (véase también la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-413/01, Ninni-Orasche) y pedía a los Estados miembros que se abstuvieran de adoptar medidas que pudieran afectar al derecho a la libre circulación.

Por lo que respecta a la coordinación de la seguridad social, en su Resolución de enero de 2014 sobre la protección social para todos, el Parlamento pedía a la Comisión que examinara la legislación y vigilara la aplicación y coordinación de los sistemas de seguridad social con objeto de salvaguardar los derechos a prestaciones de los trabajadores migrantes de la Unión.

---

→ Susanne Kraatz

## 2.1.6. El reconocimiento mutuo de diplomas

*La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son pilares del mercado único que garantizan la movilidad de las empresas y los profesionales en toda la Unión. La aplicación de estas libertades conlleva el reconocimiento global de los diplomas y las cualificaciones nacionales. Se han adoptado diferentes medidas de cara a su armonización y reconocimiento mutuo y está en camino nueva legislación en la materia.*

### Fundamentos jurídicos

Artículos 26 y 53 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Para que los trabajadores por cuenta propia y demás profesionales puedan establecerse en otro Estado miembro u ofrecer sus servicios en otro Estado miembro con carácter temporal, debe garantizarse el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros títulos que prueben las cualificaciones profesionales emitidos en los diferentes Estados miembros, y han de coordinarse y armonizarse las disposiciones nacionales que regulan el acceso a las diferentes profesiones.

### Resultados

El artículo 53, apartado 1, del TFUE prevé que pueda recurrirse al reconocimiento mutuo de los diplomas y de otros títulos exigidos en cada Estado miembro para acceder a las profesiones reguladas con vistas a facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Establece asimismo la necesidad de coordinar las disposiciones nacionales relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio. El apartado 2 del mismo artículo subordina el reconocimiento mutuo, en aquellos casos en que la armonización resulte difícil, a la coordinación de las condiciones exigidas para el ejercicio de las profesiones en cuestión en los diferentes Estados miembros. A partir de mediados de los años setenta, el proceso de armonización fue avanzando gracias a una serie de directivas. Así, la legislación relativa al reconocimiento mutuo se ha adaptado, sobre estas bases, a las necesidades de las distintas situaciones. Es más o menos completa según los sectores profesionales y, en casos recientes, se ha adoptado usando un enfoque más general.

#### A. Enfoque sectorial (por profesiones)

##### 1. Reconocimiento mutuo tras la armonización

La armonización avanzó más rápidamente en el sector sanitario, por la simple razón de que las condiciones de ejercicio de la profesión y, en particular, las formaciones varían muy poco entre los Estados miembros (en comparación con otras profesiones),

por lo que la armonización no resultó difícil. Esta armonización se llevó a cabo a través de una serie de directivas adoptadas desde mediados de los años setenta hasta mediados de los ochenta, que regulan, en relación con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, un gran número de profesiones (por ejemplo, médicos, enfermeros, veterinarios, matronas y agentes comerciales independientes). La Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (2005/36/CE) pretendía aclarar, simplificar y modernizar las directivas existentes y reunir las profesiones reguladas de médico, odontólogo, enfermero, veterinario, matrona, farmacéutico y arquitecto en un único texto legislativo. La Directiva especifica, entre otras muchas cosas, cómo debe reconocer el «Estado miembro de acogida» las cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro («Estado miembro de origen»). El reconocimiento de profesionales incluye tanto un régimen general de reconocimiento como regímenes específicos para cada una de las profesiones mencionadas anteriormente. Se centra, entre otros muchos aspectos, en el nivel de cualificación, la formación y la experiencia profesional (tanto con carácter general como especializado). La Directiva también se aplica a las cualificaciones profesionales en los sectores del transporte, los mediadores de seguros y la auditoría de cuentas. Anteriormente, estas profesiones se encontraban reguladas en directivas separadas. El 22 de junio de 2011, la Comisión adoptó un Libro Verde titulado «Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales» (COM(2011)0367), en el que se proponía una iniciativa legislativa para reformar los regímenes de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, con vistas a facilitar la movilidad de los trabajadores y adaptar los requisitos de formación y del mercado laboral actual. El 19 de diciembre de 2011, la Comisión publicó una propuesta de revisión de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales (COM(2011)0883), basada en los resultados de los diferentes procesos de consulta. Entre las principales propuestas clave figuran: la introducción de la tarjeta profesional europea, la armonización de los requisitos mínimos de formación, el reconocimiento automático de siete profesiones, a saber, arquitectos, odontólogos, médicos, enfermeros, matronas, farmacéuticos y veterinarios, así como la introducción del Sistema de Información del Mercado Interior, que permite una mejor cooperación en materia de reconocimiento de diplomas. La propuesta tiene

como principal objetivo facilitar y favorecer la movilidad de los profesionales en toda la Unión, así como contribuir a aliviar la escasez de personal en algunos Estados miembros. La Directiva 2013/55/UE fue adoptada el 20 de noviembre de 2013<sup>[1]</sup>.

## 2. Reconocimiento mutuo sin armonización

En relación con otras profesiones en las que las diferencias entre las distintas disposiciones nacionales no han permitido la armonización, el reconocimiento mutuo ha sido más limitado. La variedad de sistemas jurídicos de los Estados miembros ha impedido el reconocimiento mutuo total de los diplomas y títulos, que habría garantizado la libertad de establecimiento inmediata sobre la base de un diploma obtenido en el país de origen. La Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, autorizó la libre prestación de servicios por los abogados con carácter ocasional, siendo necesario el título del país de acogida para la libertad de establecimiento. La Directiva 98/5/CE, de 16 de febrero de 1998, supuso un paso importante al determinar que un abogado con un título profesional de cualquier Estado miembro puede establecerse en otro Estado miembro para ejercer en él su profesión, si bien el Estado miembro de acogida puede exigir que actúe junto con un abogado local para la representación y defensa de un cliente ante los órganos jurisdiccionales. Al cabo de tres años de ejercicio bajo este régimen, el abogado adquiere, si lo desea, el derecho a ejercer plenamente su actividad tras superar una prueba de aptitud establecida por el Estado de acogida y sin necesidad de pasar un examen de cualificación. Otras directivas han aplicado el mismo principio a otras profesiones, como las de transportista por carretera, agente y corredor de seguros, peluquero y arquitecto.

### B. Enfoque general

La elaboración de legislación en materia de reconocimiento mutuo por sectores, acompañada ocasionalmente de una armonización más amplia de las normas nacionales, ha resultado siempre un proceso largo y tedioso. Por este motivo, quedó patente la necesidad de contar con un sistema general de reconocimiento de la equivalencia de los diplomas, válido para todas las profesiones reguladas que no han sido objeto de una legislación específica de la Unión. Este nuevo enfoque general cambió el modo de ver las cosas. Antes, el «reconocimiento» se subordinaba a la existencia de normas de la Unión de «armonización» en relación con la profesión o actividad específica regulada. Después, y de conformidad con las

normas en vigor, el «reconocimiento mutuo» se hizo casi automático para todas las profesiones reguladas correspondientes, sin necesidad de legislación secundaria específica para cada sector. A partir de ese momento, los métodos de «armonización» y de «reconocimiento mutuo» se siguieron usando de forma paralela, si bien en ciertas situaciones se han utilizado ambos en el marco de un sistema complementario que adopta la forma tanto de un reglamento como de una directiva (véanse las Resoluciones del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, sobre la transparencia de las cualificaciones profesionales y, de 15 de julio de 1996, sobre la transparencia de los certificados de formación profesional). El Estado miembro de acogida no puede denegar el acceso a una actividad si el solicitante dispone de la cualificación que le permite acceder a dicho puesto en su país de origen. Sin embargo, si la formación recibida tiene una duración inferior a la dispensada en el Estado de acogida, este último podrá exigir una experiencia profesional de una duración determinada, y, si hay diferencias importantes con respecto a la formación exigida, el Estado de acogida podrá imponer un periodo de adaptación o unas pruebas de aptitud, a elección del solicitante, salvo en caso de que se requieran conocimientos de Derecho nacional para ejercer la actividad.

### Papel del Parlamento Europeo

El 15 de noviembre de 2011, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la aplicación de la Directiva 2005/36/CE<sup>[2]</sup> relativa a las cualificaciones profesionales, en la que se pide la modernización y mejora de dicha Directiva y se promueve el uso de tecnologías más eficaces y apropiadas, como la introducción de una tarjeta profesional europea, que sería un documento oficial reconocido por todas las autoridades competentes, con el fin de facilitar el proceso de reconocimiento.

En respuesta a la Resolución del Parlamento, el 19 de diciembre de 2011 la Comisión presentó una propuesta de revisión de la Directiva relativa a las cualificaciones profesionales. En unas negociaciones a tres bandas concluidas con éxito, el Parlamento logró que se introdujeran los cambios que había solicitado, entre otros, la introducción de una tarjeta profesional voluntaria, la creación de un mecanismo de alerta, la clarificación de las normas relativas al acceso parcial a una profesión regulada, la introducción de normas sobre los conocimientos lingüísticos y la creación de un mecanismo de evaluación mutua de las profesiones reguladas en aras de una mayor transparencia. Esto llevó a la adopción, el 20 de noviembre de 2013, de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se

<sup>[1]</sup> Directiva 2013/55/UE, 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IML», DO L 354 de 28.12.2013, p. 132).

<sup>[2]</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2011)0490.



modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>[1]</sup>.

Para obtener información más detallada, consúltese el estudio elaborado para la Comisión IMCO titulado «EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation»

(Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO)<sup>[2]</sup>.

---

→ [Mariusz Maciejewski](#)

---

<sup>[1]</sup> DO L 354 de 28.12.2013, p. 132.

---

<sup>[2]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 2.1.7. El mercado único digital omnipresente

*El mercado único digital, que ofrece posibilidades de mejora de la eficiencia por valor de 415 000 millones de euros, es uno de los ámbitos de progreso más prometedores y de los que más retos plantean. Abre nuevas oportunidades para fomentar las opciones de negocio mediante el comercio electrónico, a la vez que facilita el cumplimiento de los requisitos administrativos y financieros para las empresas y, a través de la administración electrónica (e-government), amplía las posibilidades de acción de los clientes. Los servicios del mercado y de la administración desarrollados dentro del mercado único digital están evolucionando de plataformas fijas a plataformas móviles, son cada vez más omnipresentes y ofrecen acceso a la información y al contenido en cualquier momento, lugar o dispositivo (comercio omnipresente y administración omnipresente). Estos avances requieren un marco normativo que facilite el desarrollo de la computación en nube, una conectividad de datos móviles sin fronteras y un acceso simplificado a la información y al contenido, preservando la privacidad, los datos personales, la seguridad cibernética y la neutralidad de la red.*

### Base jurídica

Artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 26, 27, 114 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El mercado único digital consiste fundamentalmente en eliminar las barreras nacionales a las transacciones efectuadas en línea. Se basa en el concepto de mercado común, concebido para eliminar las barreras comerciales entre Estados miembros con el objetivo de aumentar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos» y desarrollado posteriormente en el concepto de mercado interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». Continuada de la Estrategia de Lisboa<sup>[1]</sup>, la Estrategia Europa 2020 introdujo la Agenda Digital para Europa<sup>[2]</sup> como una de las siete iniciativas emblemáticas, reconociendo el papel clave de capacitación que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tendrá que desempeñar para que la UE consiga sus ambiciones para el año 2020 (2.3.3). El mercado único digital ha sido reconocido por la Comisión como una prioridad en su Estrategia para el Mercado Único Digital<sup>[3]</sup>.

El mercado único digital presenta el potencial para mejorar el acceso a la información, para conseguir mejoras de eficiencia al rebajar los costes de las transacciones, desmaterializar el consumo y reducir la huella ambiental, y para introducir modelos empresariales y administrativos mejorados<sup>[4]</sup>. Un mayor comercio electrónico debería generar beneficios tangibles para los consumidores, por ejemplo, productos nuevos en rápida evolución, precios inferiores, más opciones y una mejor calidad de los productos y servicios, como resultado del comercio transfronterizo y la mayor facilidad para comparar las ofertas<sup>[5]</sup>. Una mayor administración electrónica facilita el cumplimiento en línea y el acceso a oportunidades de empleo y de negocio tanto para los ciudadanos como para las empresas<sup>[6]</sup>.

La estimación del coste de la «no Europa» y el estudio de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento «Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to

(abiertas, previstas y cerradas) en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>.

<sup>[4]</sup> Véase «Streaming and Online Access to Content and Services» (Emisión por internet y acceso en línea a contenidos y servicios), un estudio elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)492435\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf)

<sup>[5]</sup> Para una estimación de los beneficios de las iniciativas recientes, consúltense «Roadmap to Digital Single Market» (Hoja de ruta hacia el mercado único digital), resumen informativo elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2012: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201209/20120914ATT51402/20120914ATT51402EN.pdf>

<sup>[6]</sup> Véase «A European Single Point of Contact» (Punto de contacto único europeo), un estudio elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

<sup>[1]</sup> La Estrategia de Lisboa aspiraba a hacer de la Unión «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de generar un crecimiento económico sostenible que ofrezca más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social».

<sup>[2]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

<sup>[3]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» (COM(2015)0192). Véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm). Puede encontrarse información sobre las consultas públicas de este ámbito

Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento) indican que el mercado único digital puede contribuir con unos 415 000 millones de euros al PIB de la Europa de los Veintiocho<sup>[1]</sup>. En cuanto a ámbitos políticos específicos, la computación en nube, por ejemplo, permitiría que un 80 % de organizaciones redujeran sus costes entre el 10 % y el 20 %. Pueden citarse otros beneficios, como una mejora del teletrabajo (46 %), de la productividad (41 %) y de la normalización (35 %), así como nuevas posibilidades de negocio (33 %) y de mercados (32 %)<sup>[2]</sup>. Las personas vulnerables (personas de más edad, con movilidad reducida, aisladas en zonas rurales o con bajo poder adquisitivo) pueden obtener beneficios especiales del mercado único digital; la Unión estará así mejor situada para abordar los actuales retos demográficos<sup>[3]</sup>.

## Resultados

Relanzar la economía europea a través del mercado único digital: teniendo en cuenta que todavía no se ha explotado plenamente el potencial del mercado interior, el Parlamento, el Consejo y la Comisión han puesto empeño en reactivarlo y situar al público, los consumidores y las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el centro de la política del mercado único<sup>[4]</sup>. El mercado único digital debe desempeñar un papel fundamental en este empeño.

En su Comunicación titulada «Europa 2020 — Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM(2010)2020), la Comisión presentó siete iniciativas emblemáticas, entre ellas

<sup>[1]</sup> Véase «Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento), un estudio elaborado por el Departamento Temático A para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL\\_STU\(2014\)518762\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU(2014)518762_EN.pdf) así como [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS\\_STU\(2015\)536364\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU(2015)536364_ES.pdf)

<sup>[2]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Liberar el potencial de la computación en nube en Europa» (COM(2012) 529).

<sup>[3]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea» (COM(2011) 942).

<sup>[4]</sup> Las medidas anteriores buscaban mejorar el funcionamiento del mercado interior y garantizar la protección del consumidor, por ejemplo a través de la Directiva sobre protección de datos (95/46/CE; se está debatiendo actualmente en el Parlamento una propuesta de 2012 relativa a un Reglamento general sobre protección de datos), la Directiva sobre comercio electrónico (2000/31/CE), el conjunto de medidas sobre telecomunicaciones, que incluía la Directiva sobre la privacidad electrónica (2002/58/CE), la Directiva sobre servicios de pago (2007/64/CE), la Directiva sobre los derechos de los consumidores (2011/83/UE) o el Reglamento sobre la itinerancia (Reglamento (UE) n.º 531/2012).

la Agenda Digital, concebidas para convertir «a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social».

Además de la Estrategia Europa 2020, la Comisión publicó, en mayo de 2010, un informe titulado «Una nueva estrategia para el mercado único — Al servicio de la economía y la sociedad de Europa», con el objetivo de desarrollar una estrategia exhaustiva para el mercado único que cubriera todas las políticas afectadas, incluida la política digital. También presentó distintas iniciativas destinadas a reforzar el mercado único eliminando barreras. Estas Comunicaciones de la Comisión y la Resolución del Parlamento, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos<sup>[5]</sup>, prepararon el camino para una Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único» (COM(2010) 608), en la que la Comisión presentó una serie de medidas concebidas para impulsar la economía de la UE y crear puestos de trabajo. A raíz de su propia Comunicación, de 11 de enero de 2012, titulada «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea» (COM(2011) 942), en junio de 2012, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único» (COM(2012) 259). En ella proponía que se centrara la atención en aquellos sectores con mayor potencial de crecimiento, incluidas las industrias de red (por ejemplo, energía y telecomunicaciones).

En septiembre de 2012, la Comisión publicó una comunicación titulada «Liberar el potencial de la computación en nube en Europa» en la que proponía como acciones clave: 1) abrirse paso a través de la selva de normas, 2) garantizar que las condiciones contractuales sean seguras y justas, y 3) crear una Asociación Europea de Computación en Nube para impulsar la innovación y el crecimiento desde el sector público, con lo que buscaba resolver problemas como la fragmentación del mercado único digital, los entornos contractuales complejos y otras cuestiones (COM(2012) 529).

En octubre de 2012, la Comisión presentó un segundo conjunto de propuestas, el «Acta del Mercado Único II» (COM(2012) 573), que comprende 12 acciones clave centradas en cuatro vectores para el crecimiento, el empleo y la confianza: redes integradas, movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas, economía digital, y acciones que refuerzan la cohesión y la confianza de los consumidores.

El 6 de mayo de 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital, compuesta por tres pilares: 1) mejora del acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa; 2) creación de unas condiciones adecuadas y equitativas para el éxito de las redes digitales y los

<sup>[5]</sup> DO C 161 E de 31.5.2011, p. 84.

servicios innovadores; 3) aprovechamiento máximo del potencial de crecimiento de la economía digital. La Comisión estableció una hoja de ruta con dieciséis acciones clave en el marco de estos pilares, que deberán ponerse en marcha antes de que finalice 2016<sup>[1]</sup>, y creó una herramienta en línea para medir los avances de Europa hacia una economía y sociedad digitales, el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales<sup>[2]</sup> (DESI, por sus siglas en inglés), que engloba cinco indicadores pertinentes en relación con la actual combinación europea de políticas digitales, lo que permite obtener una visión de conjunto del comportamiento de cada uno de los Estados miembros. Tras la publicación de la estrategia, la Comisión ha presentado una serie de propuestas legislativas en pos de la consecución del mercado único digital. Lo que se pretende mediante estas nuevas propuestas legislativas es abordar cuestiones como el bloqueo geográfico injustificado<sup>[3]</sup>, la paquetería transfronteriza<sup>[4]</sup>, la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea<sup>[5]</sup>, la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores<sup>[6]</sup>, los servicios de comunicación audiovisual<sup>[7]</sup>, los contratos de compraventa en línea

y otras ventas a distancia de bienes<sup>[8]</sup>, y los contratos de suministro de contenidos digitales<sup>[9]</sup>. La Comisión ha asimismo publicado comunicaciones en las que expone futuros enfoques políticos, por ejemplo en lo que respecta a las plataformas en línea<sup>[10]</sup>.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha desempeñado un papel protagonista en el relanzamiento del mercado interior, es un firme partidario del mercado único digital<sup>[11]</sup> y participa en la fijación del programa de este.

En su Resolución, de 20 de abril de 2012, sobre un mercado único digital competitivo — la administración electrónica como factor puntero<sup>[12]</sup>, destacaba la necesidad de un marco jurídico claro y coherente para el reconocimiento mutuo de la autenticación electrónica, la identificación electrónica y la firma electrónica, necesario para permitir que los servicios transfronterizos de administración electrónica funcionen a escala de la Unión.

El 11 de diciembre de 2012, el Parlamento adoptó dos resoluciones no legislativas relativas al mercado interior, una sobre la culminación del Mercado Único Digital<sup>[13]</sup> y otra sobre una Estrategia de libertad digital en la política exterior de la UE<sup>[14]</sup>. La finalidad de las resoluciones era desarrollar una política y una práctica con miras a establecer un auténtico mercado único digital en la Unión que pueda tratar los 27 conjuntos distintos de normas en ámbitos clave como el IVA, los servicios postales y los derechos de la propiedad intelectual. Conectar a las pymes con la revolución digital a través de un comercio electrónico genuino, bien desarrollado y paneuropeo es una de las recomendaciones para la Comisión y

<sup>[1]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» (COM(2015)0192). Véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm). Puede encontrarse información sobre las consultas públicas pertinentes (abiertas, previstas y cerradas) en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>

<sup>[2]</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-385\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-385_en.htm)

<sup>[3]</sup> Propuesta de Reglamento sobre las medidas contra el bloqueo geográfico y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia o de establecimiento de los clientes en el mercado interior, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0289>

<sup>[4]</sup> Propuesta de Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-285-ES-F1-1.PDF>

<sup>[5]</sup> Propuesta de Reglamento por el que se garantiza la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-627-ES-F1-1.PDF>

<sup>[6]</sup> Propuesta de Reglamento sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (2016/0148(COD)), [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6518cdf5-2332-11e6-86d0-01aa75ed71a1.0024.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6518cdf5-2332-11e6-86d0-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>[7]</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado (COM(2016)0287), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1467390461256&uri=CELEX:52016PC0287>

<sup>[8]</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes (COM(2015)0635 — 2015/0288(COD)), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0635>

<sup>[9]</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales (COM(2015)0634 — 2015/0287(COD)), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>

<sup>[10]</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Las plataformas en línea y el mercado único digital — Retos y oportunidades para Europa» (COM(2016)0288), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0288>

<sup>[11]</sup> Para acceder a una visión general interactiva de las actividades legislativas del Parlamento en el ámbito del mercado único digital, sírvase consultar el siguiente enlace: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542204/IPOL\\_ATA\(2015\)542204\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542204/IPOL_ATA(2015)542204_EN.pdf)

<sup>[12]</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0140.

<sup>[13]</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[14]</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0470.

el Consejo con vistas a romper las barreras digitales entre Estados miembros.

El 4 de julio de 2013, el Parlamento adoptó una nueva resolución sobre la culminación del mercado único digital<sup>[1]</sup>, que se centraba en la liberación del pleno potencial del mercado único digital; el cierre de la brecha de pericias; el aumento de la confianza, la seguridad y la tranquilidad de los consumidores; la creación de una oferta atractiva legal de contenido digital; el despliegue de los servicios de movilidad, y la dimensión internacional. Esta resolución incluía orientaciones políticas que posteriormente siguió la Comisión en su Estrategia para el Mercado Único Digital. Los logros del Parlamento en el ámbito digital se basan en los trabajos preparatorios completados por el Grupo de Trabajo sobre Comercio Electrónico y Mercado Único Digital bajo la presidencia de la diputada Róza Gräfin von Thun und Hohenstein.

En respuesta a la Estrategia para el Mercado Único Digital, el Parlamento aprobó el 19 de enero de 2016 una resolución titulada «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[2]</sup>, en la que se pide a la Comisión que ponga fin a las prácticas de bloqueo geográfico injustificadas, mejore el acceso de los consumidores de la Unión a los bienes y los servicios, garantice un nivel de protección del consumidor equivalente y preparado para el futuro con independencia de si se adquieren contenidos digitales en línea o fuera de línea, busque soluciones innovadoras para la paquetería transfronteriza a fin de mejorar los servicios y reducir los costes, elimine las barreras para las pymes, las empresas de nueva creación y las empresas en fase de expansión y aproveche las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tales como los macrodatos, la computación en nube, la internet de los objetos y la impresión en 3D. El Parlamento ha defendido que debe mantenerse una política favorable a la innovación respecto de las plataformas en línea (por ejemplo, los motores de búsqueda o las tiendas de aplicaciones) que facilite la entrada en el mercado, y se ha inclinado por una revisión de la Directiva sobre la privacidad electrónica para garantizar la coherencia de sus disposiciones con las nuevas normas de la Unión sobre protección de datos.

El Parlamento está construyendo el mercado único digital a través de una actividad legislativa intensiva. Los actos legislativos más recientes abarcan lo siguiente: la introducción de garantías de la neutralidad de la red; la reducción de las tarifas de itinerancia, que condujo a la eliminación de las tarifas de itinerancia de datos el 15 de junio de 2017<sup>[3]</sup>; y la adopción de la Directiva relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de co-

municaciones electrónicas de alta velocidad<sup>[4]</sup>, el Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior<sup>[5]</sup>, y la Directiva sobre normas europeas de ciberseguridad<sup>[6]</sup>. En lo que respecta al paquete de medidas de protección de datos<sup>[7]</sup>, el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva (UE) 2016/680 se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea el 4 de mayo de 2016<sup>[8]</sup>. Estas leyes garantizan el derecho a la portabilidad de datos, un acceso más fácil de los ciudadanos a los datos propios y a información sobre la forma en que se tratan, y el derecho a saber si los datos han sido pirateados<sup>[9]</sup>, además de aclarar el «derecho al olvido». El Reglamento se aplicará a partir del 25 de mayo de 2018. Los Estados miembros deberán transponerla a su Derecho nacional a más tardar el 6 de mayo de 2018<sup>[10]</sup>. El Parlamento lleva en estos momentos a cabo una amplia actividad legislativa en relación con las propuestas presentadas para dar seguimiento a la Estrategia para el Mercado Único Digital y a su propia resolución sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[11]</sup>.

Las investigaciones del Parlamento indican que el mercado único digital encierra importantes posibilidades de cara a reducir los costes y las barreras para las empresas<sup>[12]</sup> y los ciudadanos en Europa y conseguir que la economía de esta pase a ser más ecológica<sup>[13]</sup> y social<sup>[14]</sup>. En el caso de Europa, una parte importante de estas posibilidades puede hacerse realidad

[4] DO L 155 de 23.5.2014, p. 1.

[5] DO L 257 de 28.8.2014, p. 73.

[6] Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

[7] [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011\(COD\)&l=es](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011(COD)&l=es)

[8] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=ES>

[9] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6321\\_es.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_es.pdf)

[10] <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>

[11] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

[12] Estudio «Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market» (Reducción de los costes y obstáculos para las empresas en el mercado único), elaborado por el Departamento Temático A y London Economics para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL\\_STU\(2016\)578966\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)

[13] Estudio «A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies» (Mayor vida útil de los productos: ventajas para los consumidores y las empresas), elaborado por el Departamento Temático A y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016.

[14] Estudio «Social Economy» (Economía social), elaborado por el Departamento Temático A y Optimity Advisors para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/>

[1] Textos Aprobados, P7\_TA(2013)0327.

[2] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

[3] DO L 310 de 26.11.2015, p. 1; DO C 261 E de 10.9.2013, p. 54.

impulsando la administración electrónica y servicios conexos, como la sanidad electrónica<sup>[1]</sup>.

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el actual proceso del **brexit** entrañará grandes incertidumbres y consecuencias negativas para el mercado único y los derechos de los ciudadanos europeos<sup>[2]</sup>. El Parlamento tendrá una importante

función que desempeñar a la hora de velar por que la legitimidad democrática y el respeto de los derechos de la ciudadanía se tengan en cuenta durante este proceso<sup>[3]</sup>.

---

→ Mariusz Maciejewski

---

etudes/STUD/2016/578969/IPOL\_STU(2016)578969\_EN.pdf

<sup>[1]</sup> Estudio «Ubiquitous Developments of the Digital Single Market» (Servicios de ubicuidad en el mercado único digital), elaborado por el Departamento Temático A y la agrupación de Wik-Consult, RAND Europe y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> Repasi, R. «Proceedings of the Workshop on the consequences of Brexit» (Actas del seminario sobre las consecuencias del brexit), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602052/IPOL\\_STU\(2017\)602052\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602052/IPOL_STU(2017)602052_EN.pdf) y Eeckhout, P. «The Consequences of Brexit for the Customs Union and the Internal Market Acquis for Goods» (Las consecuencias del brexit para la unión aduanera y el acervo sobre el mercado interior de bienes), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL\\_BRI\(2017\)602053\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI(2017)602053_EN.pdf)

---

<sup>[3]</sup> Stoll, P-T. «The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process, 2017» (El papel y las competencias del Parlamento Europeo en el proceso del brexit), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL\\_IDA\(2017\)602054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

## 2.1.8. Unas comunicaciones a precios asequibles para las empresas y los consumidores

*El concepto de TIC abarca un amplio espectro de tecnologías, que van desde la tecnología de la información (TI) hasta las telecomunicaciones, pasando por los medios de radiodifusión, todo tipo de procesamiento y transmisión de audio y vídeo y las funciones de control y seguimiento de las redes. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los servicios de datos y acceso a internet han sustituido a los servicios de telefonía tradicionales como productos esenciales tanto para los consumidores como para las empresas. Aunque la radiodifusión sigue siendo el principal medio de distribución de información y de entretenimiento en Europa, cada vez es mayor el contenido audiovisual disponible «a la carta» y la conexión a internet 4G y 5G experimenta un crecimiento exponencial. Como consecuencia de ello, la Unión ha establecido un marco normativo para las telecomunicaciones fijas e inalámbricas, internet y los servicios de radiodifusión y de transmisión, por medio de una serie de normas que se aplican en todos los Estados miembros de la Unión.*

### Base jurídica

Dado que los Tratados no concedían ninguna competencia directa en el ámbito de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la jurisdicción sobre las comunicaciones electrónicas se ha derivado de diversos artículos del TFUE a fin de elaborar políticas en materia de comunicaciones electrónicas. Esto resulta necesario a raíz de la compleja naturaleza de los bienes y servicios de los medios de comunicación, que se caracterizan por no ser únicamente bienes culturales ni simplemente bienes económicos. Por consiguiente la Unión puede emprender determinadas actuaciones en el marco de sus políticas sectoriales y horizontales, por ejemplo en el ámbito de la política industrial (artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — TFUE), la política de competencia (artículos 101 a 109 del TFUE), la política comercial (artículos 206 y 207 del TFUE), las redes transeuropeas (RTE) (artículos 170 a 172 del TFUE), la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio (artículos 179 a 190 del TFUE), la aproximación de las legislaciones para la armonización tecnológica o el uso de normas tecnológicas similares (artículo 114 del TFUE), la libre circulación de mercancías (artículos 28, 30, 34 y 35 del TFUE), la libre circulación de personas, servicios y capitales (artículos 45 a 66 del TFUE), la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (artículos 165 y 166 del TFUE) y la cultura (artículo 167 del TFUE).

### Objetivos

A raíz de la Estrategia de Lisboa, la Agenda Digital para Europa<sup>[1]</sup> fue concebida como una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 adoptada por la Comisión. La Agenda Digital, publicada en mayo de 2010, pretende definir la fun-

ción capacitadora esencial que deberá desempeñar el uso de las TIC para que Europa pueda hacer realidad sus ambiciones para 2020. La Estrategia Europa 2020 subrayó la importancia del despliegue de la banda ancha para proporcionar unas comunicaciones a precios asequibles para las empresas y los consumidores. Por tanto, el actual marco regulador para las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas se estructura en torno a tres objetivos principales: fomentar la competencia, mejorar el funcionamiento del mercado y garantizar los derechos básicos de los usuarios. Al fomentar la competencia, el objetivo general es que los consumidores europeos puedan disfrutar de más posibilidades de elección gracias a los bajos precios y a la prestación de servicios innovadores y de alta calidad. Las normas son sencillas, flexibles, neutras desde el punto de vista tecnológico, y están orientadas a reducir el grado de reglamentación a largo plazo.

### Resultados

El actual marco regulador de las telecomunicaciones, compuesto de una serie de directivas y reglamentos, comenzó a utilizarse en septiembre de 2016 con el fin de tener en cuenta la rápida evolución del sector y de armonizar las normas, tanto en lo que respecta a la regulación de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas como en lo que atañe a los procedimientos necesarios para su ejecución.

- El 14 de septiembre de 2016, en su Comunicación sobre «La conectividad para un mercado único digital competitivo — hacia una sociedad europea del Gigabit», la Comisión sometió a la consideración del Parlamento y del Consejo la revisión de los actuales objetivos y actos legislativos en el ámbito de las telecomunicaciones electrónicas;

[1] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

- Se han reducido las tarifas para las comunicaciones electrónicas<sup>[1]</sup> mediante la supresión de los costes de itinerancia de datos, llamadas y mensajes de texto cuando se viaja dentro de la Unión o fuera de ella<sup>[2]</sup>; desde junio de 2017, con el régimen de «itinerancia como en casa» se ofrece conexión gratuita a redes wifi en puntos de acceso inalámbrico a los ciudadanos y visitantes en los espacios públicos de toda Europa a través de WiFi4EU<sup>[3]</sup>;
- Se ha mejorado la protección de los consumidores y de las empresas mediante la adopción de legislación sobre protección de la privacidad (Directiva 2009/136/CE<sup>[4]</sup>) y de los datos (Directiva 95/46/CE<sup>[5]</sup>), reforzada con el nuevo marco regulador sobre protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679<sup>[6]</sup> y Directiva (UE) 2016/680<sup>[7]</sup>); mediante la consolidación del mandato de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)<sup>[8]</sup>; mediante la adopción de la Directiva (UE) 2016/1148 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión<sup>[9]</sup>; mediante el reforzamiento del derecho a cambiar de operador de telefonía fija o móvil en el plazo de un día hábil conservando el número de teléfono

original, es decir, la portabilidad del número (Directiva 2009/136/CE), y estableciendo el 112 como número único de emergencias europeo (Directiva 2009/136/CE), el 116 000 como línea directa para los casos de niños desaparecidos, el 116 111 como línea de ayuda a la infancia y el 116 123 como línea directa para apoyo emocional, así como una plataforma en línea para la resolución de litigios entre los consumidores y los comerciantes online<sup>[10]</sup>;

- Se ha mejorado el acceso a las telecomunicaciones, mediante la incorporación de legislación destinada a estimular la competencia con normas claras e inclusivas, mejor calidad, mejores precios y más servicios (El Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas); mediante la inversión en redes de banda ancha de internet de alta velocidad; favoreciendo las tecnologías inalámbricas, como la 3G y LTE, a través del programa de política del espectro radioeléctrico, y armonizando el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión con el fin de crear una conectividad de alta velocidad para los principales motores socioeconómicos<sup>[11]</sup>.

Con el fin de mejorar la coherencia de los procedimientos de regulación nacionales, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (Reglamento (CE) n.º 1211/2009<sup>[12]</sup>) vela por la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales y la Comisión, y promueve buenas prácticas y planteamientos comunes, evitando la aparición de normativas incoherentes que puedan distorsionar la competencia en el mercado único de las telecomunicaciones. Esta normativa actualizada encomienda a las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) la tarea de fomentar la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como de definir los principios en los que se basa su funcionamiento: independencia, imparcialidad, transparencia y el derecho de recurso. Por lo que se refiere a la gestión del espectro, el programa plurianual de política de espectro radioeléctrico establece las orientaciones y los objetivos para la planificación estratégica y la armonización del espectro radioeléctrico, con objeto de garantizar que el mercado interior sea una realidad en los ámbitos de actuación de la Unión

[1] Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 172 de 30.6.2012, p. 10). El Derecho de la Unión ha contribuido a la reducción de los precios de los servicios de las telecomunicaciones en torno a un 30 % en la última década.

[2] Declaración conjunta de la Presidencia maltesa del Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 14 de junio de 2017, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1590\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1590_es.htm)

[3] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales (COM(2016)0589).

[4] DO L 337 de 18.12.2009, p. 11.

[5] DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

[6] DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

[7] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=ES>

[8] Creado mediante el Reglamento (CE) n.º 460/2004 (DO L 77 de 13.3.2004, p. 1); la Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2013 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) (DO C 45 de 5.2.2016, p. 102).

[9] Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

[10] Puede accederse a esta plataforma en <http://ec.europa.eu/consumers/odr/> y puede encontrarse información adicional en [http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/adr-odr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm)

[11] Decisión (UE) 2017/899. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D0899&from=EN>

[12] Reglamento (CE) n.º 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina (DO L 337 de 18.12.2009, p. 1).



relacionados con el uso de dicho espectro, como las comunicaciones electrónicas, la investigación, el desarrollo tecnológico y las políticas espacial, de transporte, de energía y audiovisual.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento aboga por una política sólida y ambiciosa en el ámbito de las TIC y ha contribuido muy activamente a la aprobación de legislación en la materia con el objetivo de ampliar los beneficios para los consumidores y las empresas. Así pues ha ayudado a que se mantenga en todo momento la atención sobre las TIC mediante informes de propia iniciativa, preguntas orales y escritas, estudios<sup>[1]</sup>, seminarios<sup>[2]</sup>, dictámenes y resoluciones, así como reclamando una mayor coordinación de las iniciativas nacionales con miras al desarrollo de servicios paneuropeos y un mayor apoyo de la Unión a las TIC.

El Parlamento ha recordado asimismo la necesidad de aprovechar el «dividendo digital» para lograr que la banda ancha llegue a todos los ciudadanos de la Unión y ha recalado que se necesitan nuevas medidas para conseguir el acceso a la banda ancha de alta velocidad en todas partes y para garantizar la alfabetización y las competencias digitales de todos los ciudadanos y consumidores<sup>[3]</sup>. También ha destacado la importancia de la seguridad en el ciberespacio<sup>[4]</sup> para garantizar una sólida protección de la intimidad y otras libertades civiles de los consumidores y de las empresas en el entorno digital. El Parlamento promueve asimismo la neutralidad tecnológica, la «neutralidad de la red» y las «libertades de la red» para los ciudadanos europeos, así como medidas relativas al acceso y uso de los servicios y de las aplicaciones a través de las redes de telecomunicaciones, sobre la base del respeto de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Dichas medidas también deben garantizar que los prestadores de servicios de internet no mermen la capacidad de los usuarios de acceder a contenidos y aplicaciones y de ejecutar servicios de su elección<sup>[5]</sup>.

El Parlamento consolida sistemáticamente estas garantías a través de la legislación; está en la vanguardia a la hora de eliminar obstáculos en el mercado único digital y de modernizar las normas de la Unión sobre telecomunicaciones para adaptarlas a los productos y servicios digitales basados en los datos que existen hoy en día a fin de aumentar los beneficios para los consumidores y las empresas<sup>[6]</sup>. Por consi-

guiente, el Parlamento ha mejorado el acceso a los datos y su transferencia al establecer normas de neutralidad de la red, al armonizar el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz, al facilitar el acceso a redes wifi gratuitas en ciudades y pueblos (Wifi4EU), al invertir en la informática de alto rendimiento y en los servicios basados en la nube para la ciencia abierta (la Nube Europea de la Ciencia Abierta) y al poner fin a las tarifas de itinerancia, como se constata en el régimen de «Itinerancia como en casa»<sup>[7]</sup>. Asimismo, ha iniciado y concluido una importante labor legislativa orientada a impulsar el comercio electrónico para los consumidores y empresas de la Unión, en especial las pymes, respecto de la Directiva relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad<sup>[8]</sup> y del Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior<sup>[9]</sup> a fin de facilitar el comercio electrónico<sup>[10]</sup>. Tras las propuestas de la Comisión, el Parlamento se pronuncia a favor de modernizar las normas sobre los derechos de autor y sobre los servicios de comunicación audiovisual europeos.

Asimismo, el Parlamento concluyó con éxito el trabajo legislativo sobre la reforma de la protección de datos. El 27 de abril de 2016 se adoptó la Directiva (UE) 2016/680<sup>[11]</sup> con el objeto de garantizar la aplicación efectiva de la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de los datos de carácter personal en cuanto derecho fundamental. Además, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2016/679<sup>[12]</sup> relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos y a la libre circulación de los datos personales. Recientemente, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) votó a favor de las normas relativas al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales en las comunicaciones electrónicas para facilitar los negocios<sup>[13]</sup>. En la actualidad, el Parlamento está llevando a cabo una amplia actividad legislativa sobre las propuestas presentadas a raíz de la Estrategia para el Mercado Único Digital y la Resolución «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[14]</sup>, abordando cuestiones como el bloqueo geográfico injustificado<sup>[15]</sup>, la paquetería

[1] <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies>

[2] <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/events-hearings.html#documents>

[3] DO C 81 E de 15.3.2011, p. 45.

[4] DO C 332 E de 15.11.2013, p. 22.

[5] DO C 153 E de 31.5.2013, p. 128.

[6] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5_en.htm)

[7] Reglamento (UE) n.º 2015/2120, DO L 310 de 26.11.2015, p.1.

[8] Directiva 2014/61/UE, DO L 155 de 23.5.2014, p. 1.

[9] Reglamento (UE) n.º 910/2014, DO L 257, 28.8.2014, p. 73.

[10] COM(2017)0228.

[11] Directiva (UE) n.º 2016/680, DO L 119 de 4.5.2016, p. 89.

[12] Reglamento (UE) n.º 2016/679, DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

[13] COM(2017)0010.

[14] Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2016, sobre la iniciativa titulada «Hacia un Acta del Mercado Único Digital» [P8\_TA(2016)0009].

[15] COM(2016)0289.

transfronteriza<sup>[1]</sup>, la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea<sup>[2]</sup>, la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores<sup>[3]</sup>, los servicios de comunicación audiovisual<sup>[4]</sup>, la libre circulación de los datos no personales<sup>[5]</sup>, los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes<sup>[6]</sup>, y los contratos de suministro de contenidos digitales<sup>[7]</sup>.

El Parlamento Europeo ha aprobado recientemente una Resolución sobre la conectividad a internet para el crecimiento, la competitividad y la cohesión: la sociedad europea del gigabit y 5G<sup>[8]</sup> para avanzar en el despliegue de esta tecnología con miras a facilitar la conectividad para los consumidores y las empresas.

---

→ [Mariusz Maciejewski / Frédéric Gouardères](#)

---

<sup>[1]</sup> COM(2016)0285.

<sup>[2]</sup> COM(2015)0627.

<sup>[3]</sup> COM(2016)0283.

<sup>[4]</sup> COM(2016)0287.

<sup>[5]</sup> COM(2017)0495.

<sup>[6]</sup> COM(2015)0635.

<sup>[7]</sup> COM(2015)0634.

---

<sup>[8]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2017, sobre la conectividad a internet para el crecimiento, la competitividad y la cohesión: la sociedad europea del gigabit y 5G [Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0234].

## 2.1.9. El mercado interior de la energía

*Con el fin de armonizar y liberalizar el mercado interior de la energía de la Unión, desde 1996 se han adoptado medidas que han abordado el acceso al mercado, la transparencia y la regulación, la protección de los consumidores, el apoyo a la interconexión y unos niveles de suministro adecuados. Estas medidas están destinadas a construir un mercado de la electricidad de la Unión más competitivo, centrado en los clientes, flexible y no discriminatorio, con precios de suministro basados en el mercado. En el marco de este proceso se pretende reforzar y ampliar los derechos de los consumidores y de las comunidades energéticas, atajar la pobreza energética, aclarar las funciones y responsabilidades de los participantes en el mercado y las autoridades reguladoras, y abordar la seguridad del suministro de electricidad, gas y petróleo, así como el desarrollo de redes transeuropeas de transporte de electricidad y gas.*

### Base jurídica

Artículos 194 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

En el sector energético, la culminación del mercado interior de la Unión requiere la supresión de numerosos obstáculos y barreras comerciales, la aproximación de las políticas fiscales y de precios y de las medidas sobre normas, y reglamentaciones en materia de medio ambiente y seguridad. El objetivo de todo ello es garantizar el funcionamiento del mercado, con un acceso justo y un alto grado de protección de los consumidores, además de unos elevados niveles de interconexión y de capacidad de generación.

### Resultados

#### A. Liberalización de los mercados del gas y la electricidad

Durante los años noventa del siglo pasado, cuando la mayoría de los mercados nacionales de electricidad y gas natural aún eran monopolios, la Unión Europea y los Estados miembros decidieron abrirlos progresivamente a la competencia. Las primeras directivas de liberalización (primer paquete energético) fueron adoptadas en 1996 (electricidad) y 1998 (gas) para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a más tardar en 1998 y 2000, respectivamente. El segundo paquete energético, cuya adopción tuvo lugar en 2003 para que los Estados miembros transpusiesen sus directivas antes de que finalizase 2004, contenía algunas disposiciones que no entrarían en vigor hasta 2007. Este paquete legislativo permitió que los consumidores industriales y particulares pudieran elegir libremente a su proveedor de gas y electricidad entre un mayor abanico de competidores. En abril de 2009, se aprobó un tercer paquete energético que perseguía liberalizar en mayor medida los mercados interiores de la electricidad y del gas, introducía modificaciones en

el segundo paquete y suponía la piedra angular de la realización del mercado interior de la energía.

#### B. Medidas adicionales

Tal como había anunciado en la estrategia de la Unión de la Energía (COM(2015)0080), el 30 de noviembre de 2016 la Comisión presentó un conjunto de propuestas legislativas para una nueva configuración del mercado energético de la Unión, con el objetivo de facilitar a los consumidores una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. El paquete «Energía limpia para todos los europeos» (COM(2016)0860), con el que se busca la realización de la Unión de la Energía, cubre la eficiencia energética, las energías renovables, la configuración del mercado de la electricidad, la seguridad del suministro eléctrico y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía. A fin de realizar el mercado interior de la electricidad, la Comisión propuso medidas en la Directiva sobre la electricidad (COM(2016)0864), el Reglamento sobre la electricidad (COM(2016)0861) y el Reglamento de preparación frente a los riesgos (COM(2016)0862).

La propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (COM(2016)0864) es una refundición de la Directiva 2009/72/CE que se centra en los siguientes ámbitos:

- facturas de electricidad más claras y más frecuentes: los consumidores de electricidad han de poder escoger al proveedor o agregador, con la ayuda de instrumentos certificados de comparación y sin pagar tasas por cambio de proveedor, acceder a un contrato de precios dinámicos y solicitar un contador inteligente;
- la protección de los clientes vulnerables y en situación de pobreza: los Estados miembros deben proporcionar una protección específica mediante el seguimiento y la notificación del número de hogares en situación de pobreza energética;
- implicar a nuevos operadores en el mercado: los agregadores han de poder participar en el mercado minorista; las comunidades locales

de energía han de tener derecho a participar, a escala local, en la generación, distribución, agregación, almacenamiento y servicios de eficiencia energética y tener acceso a todos los mercados organizados; los Estados miembros han de regular el intercambio de datos entre los participantes en el mercado;

- facilitar la electromovilidad: los Estados miembros han de facilitar la conexión de los puntos de recarga de los vehículos eléctricos a la red de distribución eléctrica y ampliar a terceros el acceso a la propiedad y la gestión de dichos puntos de recarga;
- aclarar las tareas de los gestores de redes de distribución (GRD) e introducir un procedimiento para planificar el desarrollo de la red de distribución.

La propuesta de Reglamento de preparación frente a los riesgos (COM(2016)0862) tiene por objeto reforzar la preparación frente a los riesgos fomentando la cooperación entre los gestores de las redes de transporte (GRT) de la Unión, los GRT de países vecinos y la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía. Por otro lado, pretende facilitar la gestión transfronteriza de las redes eléctricas en caso de crisis de electricidad mediante los nuevos centros operativos regionales, introducidos en la correspondiente propuesta de Reglamento relativo al mercado interior de la electricidad (COM(2016)0861). Se proponen cuatro conjuntos de medidas: i) normas comunes sobre cómo prevenir las situaciones de crisis de electricidad y prepararse para ellas, a fin de garantizar la cooperación transfronteriza; ii) normas comunes para la gestión de situaciones de crisis; iii) métodos comunes para la evaluación de los riesgos relacionados con la seguridad del suministro; iv) un marco común para una mejor evaluación y seguimiento de la seguridad del suministro de electricidad.

La propuesta de Reglamento relativo al mercado interior de la electricidad (COM(2016)0861) refunde el Reglamento (CE) n.º 714/2009 de modo que el mercado de la electricidad pueda cumplir ciertos requisitos de flexibilidad, descarbonización e innovación gracias a las señales de mercado no falseadas. La propuesta se compone de otras siete propuestas legislativas. Cinco de ellas hacen referencia al suministro de electricidad, a la revisión de las normas para el comercio de electricidad, a la clarificación de las responsabilidades de los participantes en el mercado y a la definición de principios para la evaluación de las necesidades de capacidad y para los mecanismos de capacidad basados en el mercado.

### C. Regulación del mercado de la energía: la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía

La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) es plenamente operativa desde marzo de 2011 —en virtud del Reglamento (CE) n.º 713/2009—. Dicha Agencia es responsable principalmente de promover la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales a escala regional y europea y de supervisar el desarrollo de la red y los mercados interiores de la electricidad y del gas, y tiene asimismo competencia para investigar casos de abusos del mercado y coordinar la aplicación de las penalizaciones oportunas con los Estados miembros. La responsabilidad de imponer sanciones aplicables a las infracciones sigue, no obstante, en manos de los Estados miembros.

Como medida adicional, se adoptaron dos Reglamentos por los que se creaban las estructuras de cooperación de las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transportes (REGRT): uno relativo a la electricidad —Reglamento (CE) n.º 714/2009— y otro para el gas —Reglamento (CE) n.º 715/2009, modificado por la Decisión 2010/685/UE de la Comisión—. Las REGRT, junto con la ACER, elaboran reglas detalladas y códigos técnicos para el acceso a la red, y garantizan la coordinación del funcionamiento de esta a través del intercambio de información operativa y la elaboración de normas y procedimientos de seguridad y emergencia comunes. Las REGRT también son responsables de elaborar cada dos años un plan de inversiones a diez años de la red, revisado a su vez por la ACER.

La Directiva 2008/92/CE prevé por otra parte mejorar la transparencia de los precios del gas y la electricidad cobrados a los usuarios finales del sector industrial, para lo cual establece la obligación para los Estados miembros de garantizar que esos precios y el sistema tarifario utilizado se comuniquen a Eurostat dos veces al año. En octubre de 2011, la Unión adoptó el Reglamento (UE) n.º 1227/2011 sobre la integridad y transparencia del mercado mayorista de la energía (RITME) con el fin de garantizar unas prácticas comerciales justas en los mercados europeos de la energía.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión propuso un Reglamento (COM(2016)0863) destinado a reformar la ACER refundiendo actos jurídicos y reforzando su función principal como coordinadora de la acción de los reguladores nacionales, especialmente en aquellos ámbitos en los que la fragmentación de la toma de decisiones a escala nacional respecto a cuestiones con consecuencias transfronterizas conllevaría problemas o incoherencias en el mercado interior. La lista de tareas ha sido, por tanto, actualizada para incluir las funciones de la ACER en el ámbito de la supervisión del mercado mayorista y las infraestructuras transfronterizas, para dar a la ACER una mayor responsabilidad en la elaboración y presentación

de una propuesta definitiva de código de red a la Comisión y para influir en el proceso de examen del mercado regional de la electricidad (zonas de ofertas), establecido en el marco de la refundición del Reglamento sobre la electricidad (COM(2016)0861).

#### **D. Seguridad del suministro de electricidad, gas natural y petróleo**

La Directiva 2005/89/CE establece una serie de medidas dirigidas a salvaguardar la seguridad del suministro de electricidad con objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad y un nivel apropiado de interconexión entre los Estados miembros y de capacidad de generación, así como el equilibrio entre la oferta y la demanda. A la vista de la crucial importancia del gas para el suministro energético de la Unión Europea, y como respuesta a la crisis del gas entre Rusia y Ucrania durante el invierno de 2008-2009, en 2010 se adoptó el Reglamento (UE) n.º 994/2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas. Dicho Reglamento tiene por objeto fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta ante las crisis. A fin de asegurar el suministro de petróleo, la Directiva 2009/119/CE obliga a los Estados miembros a mantener unas reservas mínimas de petróleo equivalentes a las importaciones netas medias diarias de noventa días o a sesenta y un días de consumo interno medio diario, en función de la cantidad que resulte mayor. En respuesta a la inquietud suscitada por el suministro de gas ruso a través de Ucrania, la Comisión publicó en mayo de 2014 su Estrategia Europea de la Seguridad Energética (COM(2014)0330). La Estrategia tiene como objetivo garantizar un abastecimiento estable y abundante de energía para los ciudadanos europeos y la economía. En ella se recogen medidas tales como el incremento de la eficiencia energética, la producción de energía autóctona y la finalización de los enlaces de infraestructura que faltan para redirigir la energía allí donde sea necesaria durante una crisis.

El 8 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó una propuesta legislativa para realizar una revisión específica de la Directiva sobre gas natural de 2009 (COM(2017)0660). Así, las disposiciones fundamentales de la Directiva sobre gas serían aplicables inmediatamente a los gasoductos transfronterizos con terceros países o, más exactamente, a aquellos tramos de los gasoductos situados en el territorio de la Unión. Ello contribuiría a garantizar que ningún proyecto de infraestructura de gas (actual, previsto o futuro) entre un Estado miembro de la Unión y un tercer país distorsione el mercado único de la energía o debilite la seguridad del abastecimiento en la Unión.

#### **E. Redes transeuropeas de energía (RTE-E)**

El Reglamento (UE) n.º 347/2013 establece orientaciones para las redes transeuropeas de energía que

identifican los proyectos de interés común (PIC) y los proyectos prioritarios en las redes transeuropeas de electricidad y gas. Los proyectos de interés común tienen prioridad de cara a la concesión de las ayudas económicas previstas en el Reglamento (CE) n.º 2236/95. El presupuesto asignado a las RTE-E se destina principalmente a la financiación de estudios de viabilidad. También pueden utilizarse otros instrumentos para financiar parcialmente las inversiones, por ejemplo, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. El Reglamento (UE) n.º 256/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión en infraestructuras energéticas en la Unión Europea obliga a los Estados miembros a notificar a la Comisión sus proyectos de inversión en infraestructuras energéticas.

La Comisión, en su Comunicación titulada «Un presupuesto para Europa 2020» (COM(2011) 500), propuso el nuevo Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) para la financiación entre 2014 y 2020 de proyectos prioritarios en los ámbitos de la energía, el transporte y la infraestructura digital fundamental. En noviembre de 2013, el Parlamento respaldó el acuerdo alcanzado con el Consejo sobre el presupuesto del MCE, el cual incluía la asignación de 5 120 millones de euros para el desarrollo de proyectos de infraestructuras energéticas transeuropeas (P7\_TA(2013) 463). En marzo de 2013, el Consejo y el Parlamento respaldaron las orientaciones sobre la infraestructura energética (P7\_TA(2013) 61), que sirvieron de base a los proyectos de interés común seleccionados para recibir ayudas de la Unión.

#### **Papel del Parlamento Europeo**

Con respecto a la adopción del paquete legislativo sobre los mercados interiores de la energía, el Parlamento ha apoyado decididamente la separación de la titularidad del transporte en el sector de la electricidad como la herramienta más eficaz para fomentar la inversión en infraestructuras de manera no discriminatoria, el acceso justo a la red para los nuevos operadores y la transparencia del mercado. El Parlamento ha subrayado también la importancia de adoptar un punto de vista común europeo con respecto a las inversiones a medio plazo (plan europeo decenal indicativo centrado en las interconexiones), una mayor cooperación entre las autoridades reguladoras, los Estados miembros y los gestores de redes de transporte, y un sólido proceso de armonización de las condiciones de acceso a las redes. Por iniciativa del Parlamento, se otorgó gran importancia a los derechos de los consumidores, que pasaron a formar parte del acuerdo alcanzado con el Consejo: las resoluciones hicieron hincapié en la necesidad de aumentar los derechos de los consumidores (cambio de proveedores, información directa a través de indicadores inteligentes y trami-

tación eficaz de las reclamaciones a un «defensor del pueblo» en el ámbito de la energía). El Parlamento obtuvo asimismo el reconocimiento del concepto de «pobreza energética». Por último, apoyó firmemente la creación de la ACER, insistiendo en que debía estar dotada de las competencias necesarias para solucionar los problemas que no pudieran resolver las autoridades reguladoras nacionales y que pudieran dificultar la integración y el buen funcionamiento del mercado interior.

Principales resoluciones recientes:

- 12 de septiembre de 2017: se aprobaron nuevas normas para permitir que los países vecinos colaborasen entre sí para gestionar las crisis del gas, así como para velar por la solidaridad transfronteriza y la transparencia de los contratos de suministro de gas.
- 2 de marzo de 2017: los diputados al PE aprobaron normas que obligan a los Estados miembros a informar a la Comisión de sus planes de negociar acuerdos de suministro de energía con terceros países antes de iniciar las negociaciones.
- 25 de octubre de 2016: el Parlamento apoyó una resolución para establecer una estrategia de la

Unión en materia de gas natural licuado (GNL) a fin de garantizar una mayor seguridad del abastecimiento energético, reducir las emisiones de carbono y ofrecer unos precios asequibles.

- 13 de septiembre de 2016: la Resolución del Parlamento sobre el tema «Hacia una nueva configuración del mercado de la energía» abogó por una combinación de mercados líquidos a corto plazo y señales de precios a largo plazo al objeto de que el mercado estuviese preparado para el aumento de la cuota de las energías renovables y los prosumidores.
- 26 de mayo de 2016: la Resolución del Parlamento sobre «Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía» pide el empoderamiento de los ciudadanos para producir, consumir, almacenar o comercializar su propia energía renovable y una participación activa en el mercado de la energía y en la respuesta de la demanda.

---

→ Frédéric Gouardères

## 2.1.10. Los contratos públicos

*Las autoridades públicas celebran contratos para la realización de obras y la prestación de servicios. Estos contratos, que se adjudican a uno o más operadores a cambio de una remuneración, se denominan contratos públicos y representan una parte importante del PIB de la Unión. Sin embargo, el porcentaje de los contratos públicos que se han venido adjudicando a empresas no nacionales es muy escaso. La aplicación de los principios del mercado interior a estos contratos garantiza una mejor asignación de los recursos económicos y un uso más racional de los fondos públicos. En 2014 el Parlamento y el Consejo adoptaron un nuevo paquete en materia de contratación pública con el fin de simplificar y flexibilizar los procedimientos y estimular así el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública y garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales.*

### Base jurídica

Artículos 26 y 34, artículo 53, apartado 1, y artículos 56, 57, 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Los contratos públicos desempeñan una importante función en la economía de los Estados miembros, con un valor estimado en más del 16 % del PIB de la Unión. Antes de que comenzara a aplicarse la legislación comunitaria, únicamente un 2 % de los contratos públicos se adjudicaban a empresas no nacionales. La importancia de estos contratos en determinados sectores, como la construcción, las obras públicas, la energía, las telecomunicaciones y la industria pesada, es crucial. Tradicionalmente se han caracterizado por la preferencia por los proveedores nacionales, que se basaba en disposiciones legislativas o administrativas. Dicha falta de competencia abierta y eficaz representaba un obstáculo a la realización del mercado interior, lo que elevaba los costes que habían de asumir los poderes adjudicadores e inhibía, en determinadas industrias clave, el desarrollo de la competitividad.

La aplicación de los principios del mercado interior (en particular, el de libre prestación de servicios y de la libertad de competencia) a tales contratos garantiza una mejor distribución de los recursos económicos y un uso más racional de los fondos públicos, puesto que las autoridades públicas obtienen productos y servicios de la mejor calidad disponible al mejor precio en un régimen de competencia más intensa. Dar preferencia a las compañías que mejores prestaciones ofrecen en el mercado europeo incentiva la competitividad de las empresas europeas — que, de esta manera, pueden aumentar su tamaño y desarrollar sus mercados— y refuerza el respeto de los principios de transparencia, igualdad de trato, competencia leal y eficacia, lo que reduce los riesgos de fraude y corrupción. No se logrará un mercado interior verdaderamente abierto hasta que todas las empresas puedan competir en pie de igualdad por la adjudicación de tales contratos.

### Resultados

La Comunidad se dotó de una legislación destinada a coordinar las disposiciones nacionales que imponía obligaciones en materia de publicidad de las licitaciones y de aplicación de criterios objetivos para el control de estas. A raíz de la adopción, desde la década de 1960, de diversos actos legislativos, la Comunidad decidió simplificar y coordinar la legislación en materia de contratación pública, para lo cual adoptó cuatro Directivas (92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE y 93/38/CEE). Tres de las Directivas mencionadas se fusionaron, con el objetivo de simplificar y clarificar la normativa, en la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (corregida por la Directiva 2005/75/CE) y la Directiva 2004/17/CE, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. La Directiva 2005/51/CE modificó algunos anexos de las dos Directivas citadas. Con la Directiva 2009/81/CE se introdujeron normas específicas para la contratación pública en el ámbito de la defensa, con el fin de facilitar el acceso a los mercados de defensa de otros Estados miembros.

### Reforma

En 2014 el Parlamento y el Consejo adoptaron un nuevo paquete en materia de contratación pública con el fin de simplificar y flexibilizar los procedimientos y estimular así el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública y garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales. Este marco legislativo incluye la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE) y la Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE). Completa el nuevo paquete en materia de contratación públi-

ca una nueva Directiva sobre concesiones (Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión), que establece un marco adecuado para la adjudicación de concesiones, garantizando a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado de la Unión, y proporciona más seguridad sobre el Derecho aplicable.

El componente exterior de la contratación pública también se tuvo en cuenta en la propuesta de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, de Reglamento sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países.

La Comisión adoptó en abril de 2012 una estrategia sobre contratación pública electrónica<sup>[1]</sup> con el objetivo de alcanzar la plena implantación de la contratación pública electrónica a mediados de 2016, y el 26 de junio de 2013 hizo pública la propuesta de Directiva relativa a la facturación electrónica en la contratación pública. El 16 de abril de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública<sup>[2]</sup>. El plazo para su transposición en los Estados miembros termina el 27 de noviembre de 2018.

## Definiciones

«Contratos públicos» son los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.

«Poderes adjudicadores» son el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

«Concesiones» son los contratos a título oneroso celebrados por escrito, en virtud de los cuales uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras (concesiones de obras) o la prestación y la gestión de servicios (concesiones de servicios) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar las obras objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago. La adjudicación de una concesión implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional.

<sup>[1]</sup> COM(2012) 179.

<sup>[2]</sup> Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública (DO L 133 de 6.5.2014, p. 1).

## Procedimiento de contratación pública

Todos los procedimientos deben respetar los principios del Derecho de la Unión y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. También deben respetarse la libre competencia, la confidencialidad y la eficiencia.

### A. Tipos de procedimiento

Las licitaciones deben corresponder a determinados tipos de procedimiento en función de un sistema de umbrales que se completa con métodos para el cálculo del valor estimado de cada contrato público e indicaciones sobre los procedimientos que se han de aplicar, con carácter obligatorio o indicativo, según establezcan las Directivas. En el «procedimiento abierto», todo operador económico interesado podrá presentar una oferta, mientras que, en el «procedimiento restringido», solo podrán hacerlo los candidatos invitados. En el «procedimiento de licitación con negociación», cualquier operador económico puede presentar una solicitud de participación, pero solo los operadores económicos invitados tras la evaluación de la información proporcionada podrán presentar una oferta inicial, que será la base de las negociaciones ulteriores. En el procedimiento de «diálogo competitivo», cualquier operador económico puede presentar una solicitud de participación, pero solo podrán participar en el diálogo los candidatos invitados. Se emplea cuando los poderes adjudicadores no están en condiciones de definir los medios ideales para satisfacer sus necesidades o evaluar las soluciones que puede ofrecer el mercado. El contrato se adjudica sobre la única base del criterio de adjudicación de la mejor relación calidad-precio. Se ha creado un nuevo procedimiento, la «asociación para la innovación», para los casos en que se requiera una solución innovadora que todavía no está disponible en el mercado. El poder adjudicador decide establecer una asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo, con el fin de negociar una nueva solución innovadora durante el procedimiento de licitación. Por último, en casos y circunstancias específicas, los poderes adjudicadores podrán adjudicar contratos públicos mediante un procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación.

### B. Criterios para la adjudicación de contratos

Los poderes adjudicadores deben basar la adjudicación de contratos públicos en el criterio de «oferta económicamente más ventajosa». La reforma de las normas de contratación pública introdujo este nuevo criterio basándose en el principio de la «oferta económicamente más ventajosa» (criterio «MEAT»,



por sus siglas en inglés), con el que se pretende garantizar la mejor relación calidad-precio (y no el precio menor), por lo que, por ejemplo, se tienen en cuenta la calidad, así como el precio y los costes del ciclo de vida, de las obras, los bienes o los servicios de que se trate. Este criterio atribuye una mayor importancia a la calidad, a las cuestiones medioambientales y sociales y a la innovación.

### C. Normas de publicidad y de transparencia

Los procedimientos de contratación deben garantizar la transparencia necesaria en todas sus fases, lo que se consigue, en particular, gracias a la publicación de los elementos esenciales de los procedimientos de contratación y la divulgación de información sobre los candidatos y licitadores (por ejemplo, los criterios y modalidades que se aplicarán en la decisión de adjudicación del contrato, información sobre la ejecución y el avance del procedimiento e información sobre los motivos de rechazo), así como la aportación de documentación suficiente sobre todas las fases del procedimiento.

### D. Procedimientos de recurso

A fin de corregir los casos de infracción de las normas de contratación pública por parte de los poderes adjudicadores, la Directiva sobre procedimientos de recurso (Directiva 2007/66/CE) prevé un sistema eficaz de recurso que cubre las dos Directivas en materia de contratación pública y la Directiva sobre concesiones, e introduce dos elementos importantes. El «plazo suspensivo» (tras la adjudicación del contrato) permite a los licitadores examinar la decisión y decidir si inician un procedimiento de recurso. Durante este plazo de al menos diez días, los poderes adjudicadores no pueden firmar el contrato. La Directiva sobre procedimientos de recurso también establece normas más rigurosas para luchar contra la adjudicación directa de contratos públicos de modo ilegal.

### E. Otros aspectos de la contratación pública

Las nuevas normas promueven los aspectos medioambientales en la contratación pública al tenerse en cuenta los costes del ciclo de vida y la posibilidad de exigir una determinada etiqueta ecológica o de otro tipo. Los aspectos sociales también revisten importancia, ya que las Directivas incluyen normas específicas para la inclusión social, los criterios sociales y la subcontratación, así como un régimen simplificado para los contratos de servicios. También son aspectos fundamentales reducir la burocracia y mejorar el acceso de las pymes. Las nuevas normas introducen el «documento europeo único de contratación» y el uso de declaraciones del interesado. El acceso de las pymes a la contratación pública se mejorará, en particular, gracias a la posibilidad de dividir los contratos en lotes y en la limitación de los

requisitos relativos al volumen de negocios anual. Las nuevas Directivas hacen obligatoria la adopción progresiva de la contratación electrónica y establecen normas concretas sobre técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada, como acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas, catálogos electrónicos, actividades centralizadas de adquisición o la contratación pública conjunta transfronteriza. Las Directivas incorporan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre relaciones «in-house», permitiendo, con determinadas condiciones, que los poderes adjudicadores adjudiquen un contrato a una empresa sin aplicar el procedimiento de contratación pública. Por último, las nuevas normas refuerzan la normativa vigente en materia de conflicto de intereses, favoritismo y corrupción, con mayores garantías para garantizar la limpieza de los procedimientos en las disposiciones relativas a los motivos de exclusión, la consulta previa, la modificación de los contratos y la transparencia.

### Concesiones

Mientras que la revisión de las normas para el sector de los servicios públicos se ajusta en mayor o menor medida a las normas que rigen la contratación pública ordinaria (aunque con las adaptaciones necesarias para garantizar una mayor flexibilidad a las entidades que desempeñan actividades comerciales o industriales), las nuevas normas sobre concesiones son mucho más específicas.

La Directiva solo se aplica a los contratos de concesión de un valor igual o superior a cinco millones de euros y no están incluidos en su ámbito de aplicación determinados tipos de concesiones, como las relativas al agua potable. A diferencia de los procedimientos ordinarios de contratación pública, los poderes adjudicadores pueden estructurar el procedimiento de adjudicación de un contrato de concesión según normas nacionales o sus propias preferencias, siempre que observen determinadas normas básicas que garanticen: la publicación de un anuncio de concesión; la aportación de información sobre requisitos mínimos y criterios de adjudicación; el respeto de los requisitos establecidos y la eliminación de los candidatos que no los cumplan; la exclusión de los candidatos que hayan sido condenados por determinados delitos, como fraude o blanqueo de capitales; y la aportación de información a los participantes sobre la organización del procedimiento, junto con un calendario indicativo. Además, el objeto de la concesión, los criterios de adjudicación y los requisitos mínimos no pueden ser objeto de negociación en el procedimiento de adjudicación. Los contratos de concesión tienen una duración limitada y la decisión de su renovación debe evaluarse con arreglo al procedimiento de modificación de los contratos.

## Papel del Parlamento Europeo

Antes de aprobar el paquete de contratación pública el 15 de enero de 2014, el Parlamento había adoptado varias Resoluciones, como su Resolución, de 18 de mayo de 2010, sobre nuevos aspectos de la política de contratación pública; su Resolución, de 12 de mayo de 2011, sobre la igualdad de acceso a los mercados del sector público en la Unión y en terceros países, y su Resolución, de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública. En estas Resoluciones, el Parlamento apoyaba, en particular, las medidas de simplificación, como la flexibilización de los procedimientos, y pedía una mayor seguridad jurídica. Señalaba que el precio menor no debía ser el único criterio para adjudicar

contratos, sino que también debían tenerse en cuenta criterios relativos a la sostenibilidad (coste del ciclo de vida, criterios medioambientales y sociales).

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el actual proceso de **brexit** entrañará grandes incertidumbres y repercusiones sobre el mercado único y los derechos de los ciudadanos europeos en el ámbito de la contratación pública<sup>[1]</sup>. El Parlamento tendrá una importante función que desempeñar a la hora de confirmar que la legitimidad democrática y el respecto de los derechos de la ciudadanía se tengan en cuenta durante este proceso<sup>[2]</sup>.

---

→ Mariusz Maciejewski

<sup>[1]</sup> Arrowsmith S.: Consequences of Brexit in the area of public procurement (Consecuencias del brexit en el ámbito de la contratación pública), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL\\_IDA\(2017\)602054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> Stoll P-T.: The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process, 2017 (El papel y las competencias del Parlamento Europeo en el proceso del brexit), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL\\_IDA\(2017\)602054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

## 2.1.11. El Derecho de sociedades

*La Directiva (UE) 2017/1132 sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades codifica parcialmente el Derecho de sociedades a escala europea, si bien los Estados miembros siguen rigiéndose por leyes propias en la materia, que de vez en cuando se modifican en cumplimiento de las directivas y reglamentos de la Unión. La labor que se desarrolla en la actualidad para establecer un Derecho de sociedades y un marco de gobierno corporativo modernos y eficaces para las empresas, los inversores y los trabajadores europeos tiene como finalidad mejorar el entorno empresarial de la Unión.*

### Base jurídica

Artículo 49 y artículo 50, apartados 1 y 2, letra g), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); artículo 54, párrafo segundo, del TFUE; artículos 114, 115 y 352 del TFUE.

### Objetivos

Un marco de gobierno corporativo eficaz contribuye a crear un entorno empresarial positivo a escala de la Unión en el mercado interior. El objetivo de la armonización del Derecho de sociedades es promover la realización de la libertad de establecimiento (título IV, capítulo 2, del TFUE) y aplicar el derecho fundamental que se recoge en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a saber, la libertad de empresa, dentro de los límites del artículo 17 de dicha Carta (derecho a la propiedad) (4.1.2).

En el artículo 49, segundo párrafo, del TFUE, se garantiza el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades (2.1.4).

La finalidad de las normas de la Unión en este ámbito es permitir que las empresas se constituyan en cualquier lugar de la Unión gracias a la libre circulación de personas, servicios y capitales (2.1.3), ofrecer protección a los accionistas y otras partes interesadas en las sociedades, hacer que las empresas sean más competitivas y fomentar entre las empresas la cooperación transfronteriza (2.1.5).

Dado que el mercado interior implica la creación de sociedades de ámbito europeo y hay alrededor de 24 millones de sociedades en la Unión, de las que aproximadamente el 80 % son sociedades de responsabilidad limitada y entre el 98 y el 99 % de estas son pymes, las sociedades deben poder actuar en toda la Unión con arreglo a un marco jurídico uniforme.

### Resultados

#### A. Obligaciones mínimas comunes

Aunque no existe un Derecho de sociedades europeo codificado como tal, la armonización de las normas nacionales en materia de Derecho de socie-

dades ha dado lugar a algunas normas mínimas en ámbitos como la protección de los intereses y los derechos de los accionistas, las normas sobre ofertas públicas de adquisición para las sociedades anónimas, la comunicación de información sobre las sucursales, las fusiones y escisiones, las normas mínimas relativas a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada, la información financiera y la contabilidad, el acceso más rápido y sencillo a la información sobre las sociedades y algunos requisitos de divulgación impuestos a las sociedades.

#### 1. Constitución de las sociedades, capital y requisitos de divulgación

La Primera Directiva del Consejo (Directiva 68/151/CEE) se remonta a 1968 y ha sido modificada en numerosas ocasiones (en último lugar por la Directiva 2012/17/UE y la Directiva (UE) 2017/1132). Su objetivo es facilitar y acelerar el acceso del público a la información sobre las sociedades y aborda, entre otras cosas, la validez de las obligaciones contraídas por una sociedad y la nulidad de la sociedad. Se aplica a todas las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada. La Segunda Directiva del Consejo (Directiva 77/91/CEE, de 1976, sustituida por la Directiva (UE) 2017/1132) hace referencia únicamente a las sociedades anónimas. De acuerdo con sus disposiciones, la constitución de dichas sociedades exige un capital social mínimo (actualmente de 25 000 EUR), concebido como garantía de los acreedores y contrapartida de la responsabilidad limitada de los socios. En ella se establecen, asimismo, normas sobre el mantenimiento y la modificación del capital, así como un contenido mínimo para los documentos constitutivos de una sociedad anónima. La Duodécima Directiva sobre el Derecho de sociedades (Directiva 2009/102/CE, de 16 de septiembre de 2009) establece un marco para las sociedades de responsabilidad limitada de socio único, cuyas acciones pertenecen en su totalidad a un único accionista.

#### 2. Funcionamiento de las sociedades que realizan actividades en varios países

La Undécima Directiva sobre el Derecho de sociedades (Directiva 89/666/CEE, en su versión modificada) hace referencia a la publicidad de las sucursales en el extranjero de las sociedades. Se aplica a socie-

dades de la Unión que tienen sucursales en otro país de la Unión o a sociedades de terceros países que tienen sucursales en la Unión. La Directiva 2014/86/UE del Consejo, de 8 de julio de 2014, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, introduce normas fiscales neutras desde el punto de vista de la competencia para los grupos de sociedades de diferentes Estados miembros. No contempla la doble tributación de los beneficios distribuidos en forma de dividendos por una filial situada en un Estado miembro a su sociedad matriz establecida en otro (véase también la Directiva 2008/7/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales).

La Directiva 2004/25/CE relativa a las ofertas públicas de adquisición tiene como objetivo establecer unas directrices mínimas en materia de adquisición de sociedades sujetas al Derecho de un Estado miembro. Establece normas mínimas para las ofertas públicas de adquisición o los cambios de control y su objetivo es proteger a los accionistas minoritarios, los empleados y otras partes interesadas. La Directiva 2012/17/UE aborda la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades (registros mercantiles). Modifica tres Directivas sobre el Derecho de sociedades: la Directiva 89/666/CEE, la Directiva 2005/56/CE y la Directiva 2009/101/CE (todas ellas derogadas y sustituidas por la Directiva (UE) 2017/1132 de 14 de junio de 2017). Por otro lado, el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/884 de la Comisión establece especificaciones y procedimientos técnicos necesarios para el sistema de interconexión de los registros mercantiles.

### 3. Reestructuración de las sociedades (fusiones y escisiones en el ámbito nacional, traslado de sedes)

Los socios y los terceros disponen de las mismas garantías en caso de reestructuración de las sociedades (fusiones y escisiones). La Directiva 2011/35/UE (por la que se deroga la Tercera Directiva del Consejo 78/855/CEE) relativa a las fusiones de las sociedades anónimas prevé la protección de los accionistas, los acreedores y los empleados. La Sexta Directiva del Consejo (82/891/CEE) referente a la escisión de sociedades anónimas (modificada por la Directiva 2007/63/CE por lo que respecta al requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas, y por la Directiva 2009/109/CE, con el fin de simplificar las obligaciones en materia de información y documentación) ha sido ahora codificada por la Directiva (UE) 2017/1132. También prevé la protección de los accionistas, los acreedores y los empleados. La Décima Directiva sobre el Derecho de sociedades (Directiva 2005/56/CE) relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital tiene por objeto facilitar las fusiones transfronterizas entre sociedades con capital social. El

traslado del domicilio social de una sociedad de responsabilidad limitada de un Estado miembro a otro, así como su fusión o escisión, son aspectos inherentes a la libertad de establecimiento garantizada por los artículos 49 y 54 del TFUE (sentencia Cartesio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>11</sup>). No obstante, el principio de libertad de establecimiento no permite a una sociedad trasladarse de su Estado miembro de origen a otro Estado miembro y conservar al mismo tiempo su capacidad jurídica. Por ello, el Parlamento ha solicitado en numerosas ocasiones una propuesta sobre el traslado transfronterizo de las sedes sociales (Decimocuarta Directiva sobre el Derecho de sociedades). La cuestión relativa al traslado transfronterizo del domicilio social sigue sin resolverse. En el asunto C-106/16 Polbud, el Tribunal de Justicia, en respuesta a una cuestión prejudicial, precisó el contenido de la «libertad de establecimiento», señalando que es aplicable también al traslado del domicilio social de una sociedad constituida de conformidad con el Derecho de un Estado miembro al territorio de otro Estado miembro en orden a su transformación. En cuanto a las transformaciones transfronterizas, la propuesta de la Comisión de 25 de abril de 2018 tiene por objeto permitir a las sociedades convertir la forma jurídica que tienen en un Estado miembro en una forma jurídica similar en otro Estado miembro. Este proceso debe garantizar: i) que las sociedades conserven su personalidad jurídica durante todo el procedimiento, sin necesidad de disolución o liquidación en el Estado miembro de origen y ii) que constituyan una nueva entidad en el Estado miembro de destino. Las sociedades deben decidir en una junta general si proceden o no a la transformación transfronteriza. Dicha decisión, junto con la información y los documentos pertinentes, se someterá a la autoridad nacional competente del Estado miembro de origen, que decidirá si expide o no el certificado previo a la transformación.

Por lo que se refiere a las fusiones transfronterizas, la propuesta tiene por objeto corregir las deficiencias detectadas estableciendo, en particular, normas armonizadas para la protección de los acreedores y accionistas. La sociedad debe proporcionar, en el proyecto de transformación transfronteriza, la protección que se propone ofrecer a los acreedores y accionistas. Los acreedores que no se muestren satisfechos con la protección ofrecida podrán recurrir a la autoridad administrativa o judicial pertinente para obtener las garantías adecuadas. A los accionistas que no hayan votado a favor de una fusión transfronteriza o no tengan derecho de voto les asistirá el derecho a poner fin a su relación con la empresa (vender sus acciones) y recibir la indemnización adecuada.

En cuanto a la posibilidad de que una sociedad de capital pueda llevar a cabo una escisión transfron-

<sup>11</sup> Sentencia Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723) de 16.12.2008, párrafos 111-113 (TJUE).

teriza, la propuesta de la Comisión tiene por objeto simplificar los procedimientos. Los objetivos siguen siendo similares a los de las transformaciones transfronterizas: i) permitir que las sociedades puedan efectuar su escisión transfronteriza de una manera ordenada, eficiente y efectiva; y ii) proteger a las partes interesadas más afectadas, como los trabajadores, acreedores y accionistas, de forma adecuada y proporcionada.

#### 4. Garantías sobre la situación financiera de las sociedades

Para garantizar que la información proporcionada por los documentos contables sea equivalente en todos los Estados miembros, la Cuarta, Séptima y Octava Directivas (78/660/CEE, 83/349/CEE y 84/253/CEE) fueron sustituidas por las Directivas 2013/34/UE y 2006/43/CE, que establecen que los documentos relativos a las cuentas sociales (cuentas anuales, cuentas consolidadas y autorización de las personas encargadas del control legal de los documentos contables) deben dar a sus lectores una imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de las sociedades. Por otra parte, el Reglamento (CE) n.º 1606/2002 relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad armoniza la información financiera que deben presentar las sociedades con cotización oficial para garantizar la protección de los inversores. La Directiva 2013/34/UE también introdujo la obligación, para las empresas cotizadas en la Unión, de proporcionar una declaración sobre gobernanza empresarial en su informe anual. El objetivo de la Directiva 2006/43/CE es reforzar la fiabilidad de los estados financieros de las sociedades estableciendo unas exigencias mínimas aplicables al control legal de las cuentas anuales y las cuentas consolidadas. La Directiva 2009/49/CE simplifica las obligaciones de información financiera de las microentidades para mejorar su competitividad y liberar su potencial de crecimiento. El Reglamento (UE) 2015/848, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia (basado en el artículo 81 del TFUE para la cooperación judicial en asuntos civiles) contribuye a resolver los conflictos de competencia y legislativos y garantiza el reconocimiento de sentencias en toda la Unión. No armoniza normas sustantivas en materia de insolvencia de los Estados miembros; más bien, se limita a establecer normas comunes sobre el órgano jurisdiccional competente para abrir procedimientos de insolvencia, la legislación aplicable y el reconocimiento de las decisiones judiciales. El objetivo principal es evitar la transferencia de bienes o litigios de un Estado miembro a otro. La actual propuesta de la Comisión, de diciembre de 2016, de una Directiva sobre marcos de reestructuración preventiva<sup>[1]</sup> (o «segunda oportunidad») contribuiría a aumentar la eficacia de los procedimientos de condonación, insolvencia y reestructuración.

[1] COM(2016) 723.

#### 5. Ejercicio transfronterizo de los derechos de los accionistas

La Directiva 2007/36/CE (modificada por las Directivas 2014/59/UE y (UE) 2017/828) sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas suprime los principales obstáculos para el voto transfronterizo en aquellas sociedades cotizadas que tengan su domicilio social en un Estado miembro, al introducir unos requisitos específicos para determinados derechos de los accionistas en el marco de la asamblea general. Esta Directiva también establece determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas, entre ellos, el acceso puntual a la información pertinente sobre las juntas generales y la simplificación del voto mediante representación. En la Directiva (UE) 2017/828 se fomenta la participación de los accionistas y se introducen requisitos en relación con la identificación de los accionistas, la transmisión de información, la facilitación del ejercicio de los derechos de los accionistas, la transparencia de los inversores institucionales, los gestores de activos y los asesores de voto, la remuneración de los administradores y las operaciones con partes vinculadas.

#### B. Entidades jurídicas de la Unión

Las entidades jurídicas europeas son aplicables en toda la Unión y coexisten con las nacionales.

##### 1. Sociedad Anónima Europea (SE)

Tras un largo periodo de estancamiento del expediente (treinta años de negociaciones), el Consejo adoptó los dos instrumentos legislativos necesarios para la creación de la sociedad europea, a saber, el Reglamento (CE) n.º 2157/2001 por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y la Directiva 2001/86/CE por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. Permite que una sociedad se constituya en el territorio de la Unión en forma de sociedad anónima, utilizándose la denominación en latín: *Societas Europaea* (SE). Se ofrecen diversas opciones a las empresas de al menos dos Estados miembros que deseen constituirse en una SE: la fusión, la creación de una sociedad holding, la formación de una filial o la conversión en una SE. El régimen de la SE será el de una sociedad de capital por acciones. Para garantizar que tales sociedades sean de dimensiones razonables se establece un capital suscrito mínimo no inferior a 120 000 EUR.

La Directiva 2001/86/CE persigue el objetivo de garantizar que la creación de una SE no suponga la desaparición ni la reducción de las prácticas existentes de implicación de los trabajadores en las empresas que participen en la creación de esa SE.

##### 2. Sociedad Cooperativa Europea (SCE)

El Reglamento (CE) n.º 1435/2003 relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE) establece

un auténtico estatuto jurídico propio para las SCE. Permite asimismo la creación de una cooperativa por particulares residentes en distintos Estados miembros o por entidades jurídicas sujetas a las legislaciones de Estados miembros distintos. Con un capital mínimo de 30 000 EUR, estas nuevas SCE pueden operar en todo el mercado interior con una personalidad jurídica, normas y estructura únicas.

La Directiva 2003/72/CE completa este estatuto en lo que respecta a la participación de los trabajadores con el fin de garantizar que la creación de una SCE no suponga la desaparición ni la reducción de las prácticas existentes de implicación de los trabajadores en las empresas que participen en la creación de esa SCE.

### 3. Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)

El Reglamento (CEE) n.º 2137/85 del Consejo establece un estatuto para las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE). La AEIE, que está dotada de capacidad jurídica, ofrece a toda sociedad de un Estado miembro la posibilidad de cooperar en aras de un objetivo común (por ejemplo, facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, pero sin obtener beneficios para sí misma) con sociedades o personas físicas de otros Estados miembros y compartir los beneficios obtenidos entre sus miembros. Una AEIE no puede ofrecer sus títulos al público.

### 4. Sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada (SUP)

El 10 de abril de 2014, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2014) 212) relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada (Societas Unius Personae). El objetivo de dicha propuesta sería facilitar la creación transfronteriza de estas sociedades con un único accionista entre varios Estados miembros.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha encontrado la forma de realizar modificaciones en la legislación, ya sea para defender la participación de los trabajadores en las sociedades o para avanzar en la creación de distintas formas de sociedades europeas a fin de facilitar las actividades transfronterizas de las empresas. En este sentido, en febrero de 2007 solicitó a la Comisión que presentara una propuesta sobre la sociedad privada europea para responder a las necesidades de las pymes y que preparara una revisión del estatuto de la sociedad europea, con objeto de simplificar las disposiciones sobre la constitución de dichas empresas. A raíz de la retirada de las propuestas de Reglamento sobre la asociación y la mutualidad europeas, el Parlamento pidió a la Comisión que retomara estos proyectos. Defendió asimismo la creación de

un marco jurídico adecuado para las fundaciones y las asociaciones. El 8 de febrero de 2012, la Comisión propuso un Reglamento del Consejo relativo al Estatuto de la Fundación Europea, «Fundatio Europaea» (FE), con el fin de permitir a estas organizaciones operar más fácilmente en aras del beneficio público en cualquier lugar de la Unión.

En su Resolución, de 14 de junio de 2012, sobre el futuro del Derecho europeo de sociedades, el Parlamento manifestó que las formas de empresa de la Unión, que completan las formas existentes disponibles en el Derecho nacional, representan un gran potencial y deberían desarrollarse en mayor medida. Asimismo, instó a la Comisión, con el fin de atender a las necesidades específicas de las pymes, a intensificar sus esfuerzos con miras a la adopción del Estatuto de la Sociedad Privada Europea (SPE). A raíz de una Comunicación de la Comisión en la materia, de febrero de 2013, el Parlamento adoptó una Resolución relativa a una estrategia renovada de la Unión para el periodo 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. La Resolución del Parlamento, de 14 de marzo de 2013, sobre el Estatuto de la mutualidad europea incluía recomendaciones a la Comisión relativas a tal estatuto. Por último, el Parlamento ha solicitado en numerosas ocasiones la adopción de una directiva sobre el traslado transfronterizo del domicilio social de las empresas, a través de varias resoluciones y preguntas orales en las que lamenta la actual falta de normas comunes, que debilita la movilidad de las sociedades y, con ello, la libertad de establecimiento<sup>[1]</sup>. El 25 de abril de 2018, la Comisión propuso por fin nuevas normas en materia de Derecho de sociedades para facilitar las transformaciones, fusiones y escisiones de sociedades dentro del mercado único (por las que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas)<sup>[2]</sup>.

En abril de 2014, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada con vistas a facilitar la creación de sociedades con un único accionista en toda la Unión (el 7 de marzo de 2015 la Comisión retiró esta propuesta).

En su Resolución, de 13 de junio de 2017, sobre fusiones y escisiones transfronterizas, el Parlamento llamó la atención sobre los derechos de los accionistas minoritarios y las normas sobre protección de acreedores, así como sobre lo prolongado y com-

<sup>[1]</sup> Por ejemplo: Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2007, sobre la Sociedad Privada Europea y la Decimocuarta Directiva sobre el Derecho de sociedades sobre la transferencia de la sede social de una sociedad (DO C 263 E de 16.10.2008, p. 671); Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2017, sobre fusiones y escisiones transfronterizas (Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0248).

<sup>[2]</sup> COM(2018) 241.

plejo de los procedimientos necesarios para realizar una escisión transfronteriza.

El Parlamento ha recibido una serie de peticiones relacionadas con la digitalización del Derecho europeo de sociedades y las operaciones transfronterizas. La Comisión de Peticiones solicita, en general, a

la Comisión que le facilite la información pertinente o que dé su opinión sobre los temas señalados por el peticionario (4.1.5).

---

→ [Udo Bux](#)

## 2.1.12. La propiedad intelectual, industrial y comercial

*La propiedad intelectual es el conjunto de derechos exclusivos sobre las creaciones intelectuales. Se divide en dos ramas: la propiedad industrial, que incluye los inventos (patentes), las marcas, los dibujos y modelos industriales y las indicaciones geográficas; y los derechos de autor, que abarcan las obras literarias y artísticas. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que entró en vigor en 2009, confirió a la Unión una competencia explícita en materia de derechos de propiedad intelectual (artículo 118).*

### Base jurídica

Artículos 114 y 118 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

A pesar de que los derechos de la propiedad intelectual (DPI) se rigen por las diferentes legislaciones nacionales, también están sujetos al Derecho de la Unión. En el artículo 118 del TFUE se dispone que, en el ámbito del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas relativas a la creación de DPI europeos para garantizar una protección uniforme de esos derechos en la Unión y al establecimiento de regímenes de autorización, coordinación y control centralizados a escala de la Unión. La actividad legislativa de la Unión en este terreno tiene el objetivo, principalmente, de armonizar determinados aspectos específicos de los DPI a través de la creación de un sistema europeo único, como sucede en el caso de la marca y los dibujos y modelos de la Unión, y como ocurrirá con las patentes. La Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (OPIUE) es la agencia responsable de gestionar las marcas y los dibujos y modelos de la Unión.

### Logros

#### A. Armonización legislativa

##### 1. Marcas, dibujos y modelos

En la Unión, el marco jurídico relativo a las marcas se basa en un sistema de cuatro niveles para el registro de marcas que coexiste con los sistemas nacionales de marcas armonizados mediante la Directiva sobre marcas (Directiva 2008/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas). Además de la vía nacional, en la Unión existen otros canales a efectos de la protección de las marcas: la vía del Benelux, la marca de la Unión (creada en 1994) y la vía internacional. Con el Reglamento (UE) 2015/2424 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo y el Regla-

mento (CE) n.º 2868/95 de la Comisión, por el que se establecen normas de ejecución del Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo sobre la marca comunitaria, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2869/95 de la Comisión, relativo a las tasas que se han de abonar a la EUIPO, se simplifica la legislación nacional y de la Unión en materia de marcas y se consigue que el registro de marcas en la Unión sea más barato, rápido, fiable y predecible, aumentándose de ese modo la seguridad jurídica para los titulares.

La Directiva 98/71/CE, de 13 de octubre de 1998, aproxima las disposiciones nacionales sobre protección jurídica de los dibujos y modelos. El Reglamento (CE) n.º 6/2002, de 12 de diciembre de 2001, que ha sido objeto de modificaciones, instituye un sistema comunitario de protección de dibujos y modelos. La Decisión 2006/954/CE del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1891/2006 del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, tienen por objeto vincular el sistema de registro de los dibujos o modelos de la Unión al sistema internacional de registro de dibujos y modelos industriales de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

#### 2. Derechos de autor y derechos conexos

Los derechos de autor permiten a escritores, compositores, artistas y cineastas, entre otros profesionales, obtener una retribución por sus obras y la protección de estas. Las tecnologías digitales han cambiado profundamente la manera en que se producen y distribuyen los contenidos creativos, así como el acceso a esos contenidos.

##### a. Derechos de autor

La Directiva 2001/29/CE, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, adaptó la legislación relativa a los derechos de autor y los derechos afines a la evolución tecnológica, pero ahora está desfasada con respecto a la evolución vertiginosa registrada en el mundo digital. Por ejemplo, en el caso del acceso y la distribución de los programas de radio y televisión, el 49 % de los usuarios de internet europeos acceden en línea a los contenidos musicales y audiovisuales (cifras de Eurostat). La Unión aún no cuenta con legislación armonizada en materia de derechos de autor, lo que



genera inseguridad jurídica para los consumidores, los creadores y las empresas. El 14 de septiembre de 2016, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el mercado único digital [COM(2016)0593], y una propuesta de Reglamento por el que se establecen las normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y determinados derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de programas de radio y televisión [COM(2016)0594]. La propuesta sobre los derechos de autor, que responde a la Estrategia para el Mercado Único Digital, consolidará la posición de los titulares, que deberían recibir una remuneración por la explotación de sus contenidos por parte de servicios en línea que dan acceso a contenidos cargados por usuarios. El objetivo de la propuesta relativa a las retransmisiones de radio y televisión es facilitar a los usuarios de la Unión un acceso en línea más amplio a los programas de radio y televisión. La Directiva 2017/1564, de 13 de septiembre de 2017, sobre sobre ciertos usos permitidos de determinadas obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a textos impresos facilita el acceso a los libros y otro material impreso en formatos adecuados y su circulación en el mercado interior. El Reglamento (UE) 2017/1128 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, relativo a la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior tiene por objeto garantizar que los consumidores compradores o abonados de películas, retransmisiones deportivas, música, libros electrónicos y juegos puedan disfrutar de estos contenidos en sus desplazamientos a otros Estados miembros de la Unión.

#### **b. Plazo de protección de los derechos de autor y derechos afines**

Estos derechos están protegidos a lo largo de toda la vida y hasta 70 años tras la muerte del autor/creador. A este respecto, la Directiva 2006/116/CE, modificada por la Directiva 2011/77/UE (ampliación de la protección para los artistas intérpretes o ejecutantes de grabaciones sonoras de cincuenta a setenta años tras la grabación), que ha reducido la brecha que afecta a los autores de música, como compositores y letristas, cuyo período de protección de los derechos de autor es ahora también setenta años después de la muerte del autor. El período de setenta años se ha convertido en una norma internacional para la protección de las grabaciones sonoras. En la actualidad, sesenta y cuatro países de todo el mundo protegen las grabaciones sonoras durante setenta años o más.

#### **c. Programas informáticos y bases de datos**

La Directiva 91/250/CEE imponía a los Estados miembros el deber de proteger los programas informáticos a través de derechos de autor en la

medida en que están considerados como obras literarias en el sentido del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, y se codificó mediante la Directiva 2009/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. En la Directiva 96/9/CE se contempla la protección jurídica de las bases de datos, que se definen como «las recopilaciones de obras, de datos o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma». Además se establece que las bases de datos están protegidas tanto mediante derechos de autor en lo referente a la creación intelectual, como mediante un derecho sui generis que proteja lo invertido (capital, recursos humanos, esfuerzo y energía) en la obtención, la verificación o la presentación del contenido de una base de datos.

#### **d. Entidades de gestión colectiva**

Para la difusión de contenidos protegidos por derechos de autor y derechos afines y los servicios conexos, es preciso que los diferentes titulares de derechos de autor y derechos afines concedan una licencia sobre esos derechos. Los titulares confían sus derechos a una entidad de gestión colectiva, que los gestiona en su nombre. La entidad de gestión colectiva está obligada a gestionar dichos derechos, a menos que tenga motivos justificados desde un punto de vista objetivo para rechazar la gestión. Los titulares de derechos tienen libertad para encomendar la gestión de sus derechos a operadores de gestión independientes. Estos operadores de gestión son sociedades mercantiles que se diferencian de las entidades de gestión colectiva porque, entre otras razones, no pertenecen a los titulares de derechos ni están controladas por ellos. El 26 de febrero de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/26/UE relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior, estableciéndose requisitos aplicables a las entidades de gestión colectiva para garantizar un elevado nivel de gobernanza, gestión financiera, transparencia e información. Esta Directiva tiene por objeto garantizar que los titulares de los derechos tengan voz en la gestión de sus derechos y mejorar el funcionamiento de las entidades de gestión colectiva mediante normas a escala de la Unión.

Los Estados miembros deben velar por que las entidades de gestión colectiva actúen en el mejor interés de los titulares cuyos derechos representan y por que no impongan obligaciones que no sean necesarias desde un punto de vista objetivo para la protección de los derechos e intereses de los titulares o para la gestión eficaz de esos derechos.

### **3. Patentes**

Una patente es un título jurídico que puede otorgarse por una invención de carácter técnico siempre

que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. La patente da derecho al propietario a impedir que otros fabriquen, utilicen o vendan la invención sin permiso. Las patentes animan a las empresas a hacer la inversión necesaria en innovación y funcionan como incentivo para que las personas y las empresas dediquen recursos a la investigación y al desarrollo. En Europa, las invenciones técnicas pueden protegerse mediante patentes nacionales, concedidas por las autoridades nacionales competentes, o mediante patentes europeas, concedidas de manera centralizada por la Oficina Europea de Patentes (OEP). Esta última es la rama ejecutiva de la Organización Europea de Patentes, que cuenta en la actualidad con treinta y ocho Estados contratantes. La Unión, como tal, no es miembro de la Oficina Europea de Patentes.

Tras años de debate entre los Estados miembros, en 2012 el Parlamento y el Consejo aprobaron la base jurídica para la creación de una patente europea con efecto unitario (patente unitaria). En consecuencia, un acuerdo internacional entre los Estados miembros establece una jurisdicción única y especializada en materia de patentes.

A raíz de la confirmación por el Tribunal de Justicia de la Unión del paquete relativo a la patente en su sentencia de 5 de mayo de 2015 (asuntos C-146/13 y C-147/13), se ha despejado el camino hacia una verdadera patente europea. El régimen anterior coexistirá con el nuevo sistema hasta que se establezca el Tribunal Unificado de Patentes.

Una vez que haya sido concedida por la OEP, la patente unitaria otorgará una protección uniforme, con igual efecto en todos los países participantes. Las empresas tendrán la posibilidad de proteger sus invenciones en todos los Estados miembros de la Unión mediante una única patente unitaria. También podrán impugnar y defender las patentes unitarias iniciando un único procedimiento judicial ante el Tribunal Unificado de Patentes; se ha propuesto que su sede esté en Londres, Múnich y París. De esta manera se optimizará el sistema y se ahorrará en costes de traducción. Sin embargo, tras el referéndum sobre la retirada de la Unión celebrado en junio de 2016 en el Reino Unido, existen serias dudas, en el contexto del nuevo sistema, acerca de si un país que no es un Estado miembro de la Unión puede ser un Estado contratante del Acuerdo sobre un Tribunal Unificado de Patentes (UPCA). Además, en el texto del mencionado Acuerdo se establece claramente, en su redacción actual, que se debe respetar la primacía del Derecho de la Unión (artículo 20 del Acuerdo) y que las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) serán vinculantes para el Tribunal Unificado de Patentes y, por lo tanto, también para el Reino Unido.

#### 4. Secretos comerciales

La práctica de mantener la confidencialidad de la información comercial se remonta a siglos atrás.

Numerosos países disponen de instrumentos jurídicos para la protección de los secretos comerciales, sean o no considerados DPI. El grado de protección concedida a la información confidencial no es comparable con el existente en otros ámbitos del Derecho en materia de propiedad intelectual, como las patentes, los derechos de autor y las marcas comerciales. La protección otorgada a los secretos comerciales y el enfoque adoptado varían en mayor medida de un país a otro que en otros ámbitos del Derecho sobre la propiedad intelectual. El resultado es un mosaico de legislaciones diferentes, aunque desde 2016 existe un marco jurídico de la Unión, a saber, la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

#### 5. Lucha contra la falsificación

Como las disparidades existentes entre los diferentes regímenes sancionadores de la falsificación en los Estados miembros dificultan la lucha eficaz contra ese tipo de delito, el Parlamento y el Consejo adoptaron en un primer momento la Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual. Esta Directiva tiene por objeto reforzar la lucha contra la piratería y la falsificación a través de la aproximación de las legislaciones nacionales, a fin de garantizar un nivel de protección de la propiedad intelectual elevado, equivalente y homogéneo en el mercado interior. La Directiva 2004/48/CE prevé exclusivamente medidas, procedimientos y mecanismos de reparación de naturaleza civil y administrativa. En 2014, el Reglamento (UE) n.º 608/2013, relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual, estableció las normas de procedimiento destinadas a las autoridades para vigilar el respeto de los derechos de propiedad intelectual en relación con las mercancías que estén sujetas a vigilancia aduanera o a controles aduaneros.

### B. Teoría del «agotamiento» de los derechos

#### 1. Definición

Según esta teoría, el titular de un derecho de propiedad intelectual industrial o comercial protegido por la legislación de un Estado miembro no puede invocar dicha legislación para oponerse «a la importación o a la comercialización de un producto que se haya vendido lícitamente en el mercado de otro Estado miembro». Esta teoría es aplicable a todos los ámbitos de la propiedad industrial.

#### 2. Límites

La teoría del agotamiento de los derechos de la Unión no se aplica en caso de comercialización de productos falsificados o productos comercializados fuera del Espacio Económico Europeo (artículo 6 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Pro-

propiedad intelectual relacionados con el Comercio o ADPIC). En 1999, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia *Sebago Inc. y Ancienne Maison Dubois & Fils SA/GB-Unic SA* (asunto C-173/98), que los Estados miembros no están autorizados a disponer en sus legislaciones nacionales el agotamiento de los derechos de una marca en relación con productos comercializados en un tercer país.

### 3. Principales actos jurídicos en este ámbito

- Directiva 2006/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual;
- Directiva 93/83/CEE del Consejo, de 27 de septiembre de 1993, sobre la radiodifusión vía satélite y la distribución por cable; así como
- Directiva 2001/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original.

### C. Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En 2012, en la sentencia *SAS* (asunto C-406/10) el Tribunal de Justicia confirmó que, con arreglo a la Directiva 91/250/CEE, solo la expresión de un programa informático está protegida por los derechos de autor; las ideas y los principios que sirven de base a la lógica, los algoritmos y los lenguajes de programación no están protegidos con arreglo a esa Directiva (apartado 32 de la sentencia). El Tribunal de Justicia destacó que ni la funcionalidad de un programa de ordenador ni el lenguaje de programación o el formato de los archivos de datos utilizados en el marco de un programa informático para explotar algunas de sus funciones constituyen una forma de expresión de tal programa en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 91/250/CEE (apartado 39).

En su sentencia *GS Media BV/Sanoma Media Netherlands BV* (asunto C-160/15), el Tribunal declaró que la publicación en un sitio web de un hipervínculo que remite a otro sitio web en el que se han colocado obras protegidas por derechos de autor sin consentimiento de este no constituye una «comunicación al público» cuando la persona que coloca dicho enlace actúa sin ánimo de lucro y no conoce el carácter ilegal de la publicación de esas obras.

En su sentencia de 15 de septiembre de 2016 en el asunto C-484/14, el Tribunal consideró que poner una red inalámbrica a disposición del público en general de manera gratuita al objeto de llamar la atención de posibles clientes a los bienes y servicios de un comercio constituye un «servicio de la sociedad de la información» en el sentido de la citada Directiva y confirmó que, cuando se cumplen determina-

dos requisitos, los prestadores de servicios que facilitan acceso a una red de comunicaciones no pueden ser considerados responsables de los datos transmitidos. En consecuencia, los titulares de los derechos no pueden solicitar una indemnización argumentando que esa red ha sido utilizada por terceros para infringir sus derechos. La protección de la conexión a internet mediante una contraseña garantiza el equilibrio entre, por un lado, los derechos de propiedad intelectual de los titulares y, por otro, la libertad de empresa del proveedor que suministra el acceso y la libertad de información de los usuarios de la red.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento está intentando armonizar los DPI a través de la creación de un sistema europeo único en paralelo a los sistemas nacionales, como sucede en el caso de la marca y los dibujos y modelos de la Unión, así como de la patente europea unitaria.

A través de diversas resoluciones sobre los DPI, en particular sobre la protección jurídica de las bases de datos, de las invenciones biotecnológicas y de los derechos de autor, el Parlamento ha defendido la armonización progresiva de los derechos de propiedad intelectual. También se ha opuesto a que se patentes elementos del cuerpo humano. El 27 de febrero de 2014, el Parlamento aprobó una Resolución de propia iniciativa sobre los cánones por copia privada (el derecho a realizar copias privadas de contenido adquirido legalmente), dada la gran importancia económica que ha adquirido la copia privada digital debido a los avances técnicos. Asimismo ha participado de manera decidida en el proyecto de tratado de la OMPI sobre las excepciones a los derechos de autor para personas con discapacidad visual (Tratado de Marrakech). Como labor preparatoria para la reforma general de la legislación de la Unión sobre derechos de autor, el Parlamento aprobó en septiembre de 2018 un informe con importantes recomendaciones sobre todas las cuestiones actualmente en juego. Durante dos años ha habido un animado debate público centrado en los artículos 11 y 13 del proyecto de Directiva sobre los derechos de autor en el mercado único digital. Este debate se reanudó con el voto del Parlamento, que apoya los esfuerzos por crear un nuevo derecho para que los editores de medios de comunicación puedan monetizar contenidos en ciertas grandes plataformas de información, así como un nuevo derecho para facilitar el seguimiento de las infracciones de los derechos de autor en internet. El sector creativo acogió estas propuestas con satisfacción, mientras que los representantes de las empresas tecnológicas las criticaron duramente. Una vez más, el voto del Parlamento ha marcado las pautas de las futuras negociaciones.

→ Udo Bux

## 2.1.13. El desplazamiento de trabajadores

*La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, garantizan la movilidad de empresas y de profesionales en la Unión. Sin embargo, a fin de garantizar una movilidad y una competencia justas, existen también normas específicas de la Unión que regulan los derechos de los trabajadores desplazados.*

### Base jurídica

Artículos 54 y 56 a 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Un trabajador desplazado es un empleado enviado por su empresa a realizar un servicio en otro Estado miembro con carácter temporal. La legislación de la Unión relativa a los trabajadores desplazados se considera, en general, un esfuerzo específico para regular y equilibrar los dos principios siguientes:

- la igualdad de condiciones en la prestación transfronteriza de servicios de una manera que resulte tan libre como sea posible;
- la protección de los derechos de los trabajadores desplazados garantizando un conjunto común de derechos sociales con el fin de evitar un trato injusto y la creación de una mano de obra de bajo coste.

### Resultados

#### A. Historia de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores: apoyo a la libre circulación de servicios

La historia y la base jurídica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores provienen de la libre prestación de servicios (artículo 56 del TFUE) y del compromiso de la Unión de suprimir los obstáculos a la libre circulación transfronteriza de los servicios en el mercado interior. Cuando se amplió la Unión en 1986, con la adhesión de España y Portugal, la cuestión de la prestación transfronteriza de servicios se situó en primer plano del debate sobre el mercado interior. Tras un decenio de estancamiento legislativo, una sentencia del Tribunal de Justicia (C-113/89), junto con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, motivó finalmente la adopción de una directiva a fin de regular la situación de los trabajadores desplazados.

La primera directiva se aprobó el 16 de diciembre de 1996. En ella se fijaba un «núcleo duro» de condiciones de trabajo y empleo mínimas (por ejemplo, períodos máximos de trabajo, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas, las cuantías de salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo, etc.) que debían respetarse según la normativa del Esta-

do de acogida; para el resto de la relación laboral, seguirían aplicándose las normas de Derecho laboral del país de origen. En cuanto a la seguridad social, los trabajadores desplazados seguían estando asegurados en el sistema del país de origen siempre que el desplazamiento dure, en general, menos de dos años. En lo que se refiere a la fiscalidad, el derecho a recaudar el impuesto sobre la renta se mantenía en el país de origen durante 183 días y pasaba al país de acogida solo transcurrido este plazo.

Por lo tanto, las diferencias en los costes de mano de obra entre trabajadores locales y trabajadores desplazados, que por término medio son desplazados durante un periodo de entre 3 y 4 meses, podían resultar considerables, dependiendo del nivel salarial, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta que deba abonarse.

En los años siguientes a la adopción de la primera Directiva, la aplicación, la interpretación jurídica y la regulación en el caso particular de los trabajadores desplazados revelaron tres retos concretos:

- un aumento de la brecha salarial y la divergencia en los costes laborales, que hicieron que resultara más atractivo para las empresas recurrir al desplazamiento de trabajadores; como consecuencia de ello, entre 2010 y 2014, el número de desplazamientos aumentó un 44,4 %;
- un entorno favorable a las malas prácticas, por ejemplo, la rotación del desplazamiento o sociedades ficticias, que explotaban lagunas de la directiva a fin de eludir la legislación en materia de empleo y seguridad social y participar en operaciones en otros Estados miembros;
- una falta de claridad en las normas establecidas y deficiencias en la cooperación entre autoridades, tanto dentro de los Estados miembros como a escala transfronteriza, lo que creaba problemas para las fuerzas de seguridad.

A la luz de las disposiciones en materia de política social que se han introducido en los Tratados europeos desde que se revisaron con el Tratado de Lisboa en 2007, se cuestionó que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 fuera un instrumento jurídico adecuado para garantizar la igualdad de oportunidades a la hora de prestar servicios transfronterizos libremente y sirviera, al mismo tiempo, de base para los derechos sociales de los trabajadores. En aquellos casos en que la Directiva

deja la aplicación y el cumplimiento de normas mínimas de empleo a los Estados miembros, la terminología de la Directiva se interpreta sobre la base de las sentencias del TJUE. Sin embargo, las sentencias del TJUE desde la adopción de la Directiva no aportaron la necesaria claridad jurídica. Tal como señaló acertadamente la Comisión, la falta de una norma clara generaba incertidumbre acerca de la reglamentación, además de dificultades prácticas para los órganos responsables de la aplicación de la normativa en el Estado miembro de acogida, para el prestador del servicio a la hora de determinar el salario de un trabajador desplazado, y para el conocimiento que los propios trabajadores desplazados tienen de sus derechos. Además, con sus cuatro sentencias en 2007 y 2008 relativas a los asuntos Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) y Comisión/Luxemburgo (C-319/06), el TJUE ha convertido las normas laborales concebidas inicialmente como normas mínimas en la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en un «límite máximo» de condiciones de trabajo y de empleo. Mientras tanto, sin embargo, el TJUE ha dictado dos sentencias que han resultado en una mayor protección para los trabajadores desplazados: en el asunto Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13), dictaminó que también se aplica a los trabajadores desplazados la distribución de los trabajadores en grupos salariales diferentes universalmente vinculantes y transparentes en un convenio colectivo. Más recientemente, sentenció, en el asunto Regio-Post (C-115/14), que los Estados miembros pueden exigir a los licitadores de contratos públicos y a sus subcontratistas que abonen a sus trabajadores un salario mínimo establecido.

## B. Reformas para mejorar el rendimiento

Vistas tales carencias, la Comisión emprendió una reforma a fin de actualizar la Directiva original y reforzar su cumplimiento. En este proceso, se tuvieron en cuenta las actualizaciones de los Tratados europeos y el cambio en los patrones de movilidad. En 2016, se contabilizaron 2,3 millones de trabajadores desplazados en la Unión, mientras que, en los seis años anteriores, este desplazamiento había aumentado un 69 %.

Las dos principales propuestas legislativas:

### 1. Directiva de cumplimiento 2014/67/UE

Esta directiva crea un marco jurídico común para determinar un desplazamiento de trabajadores genuino y permite que la ejecución, la aplicación y el cumplimiento de normas comunes sean más uniformes. Clarifica la definición de desplazamiento y define las responsabilidades de los Estados miembros para comprobar el cumplimiento de la Directiva, en especial en sectores con un mayor riesgo de malas prácticas, por ejemplo la construcción o el transporte de mercancías por carretera. Busca lograr una mejor cooperación entre las autoridades nacionales responsables del desplazamiento, aplicando la

obligación de responder a las solicitudes de asistencia y definiendo límites temporales para responder a las solicitudes de información. Finalmente, las sanciones administrativas y las multas impuestas a los prestadores de servicios por un Estado miembro a partir de ahora pueden aplicarse y cobrarse en otro Estado miembro.

### 2. Revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (junio de 2018)

En marzo de 2016, la Comisión propuso una revisión de la Directiva 96/71/CE inicial con miras a garantizar la aplicación de la legislación laboral del Estado miembro de acogida en caso de desplazamiento de larga duración, y abordar cuestiones como la igualdad de retribución, la aplicabilidad de los convenios colectivos y el trato a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.

Tras la publicación de la propuesta, los parlamentos de once Estados miembros presentaron un dictamen motivado, con lo que se inició un control de subsidiariedad, el denominado procedimiento de tarjeta amarilla. En la mayoría de los dictámenes, se criticaba que el principio de «salario igual a trabajo igual» provocaría una desventaja competitiva para los trabajadores del Estado miembro y que los Estados miembros perderían su derecho a decidir sobre las condiciones básicas de trabajo y de empleo de los trabajadores temporales desplazados cedidos por una ETT tal como se preveía en la Directiva de 2008 al respecto.

Tras intensas negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, el 21 de junio de 2018 el Consejo adoptó la Directiva revisada. En la versión final, se mantienen muchos de los elementos clave que propuso la Comisión, pero con una serie de modificaciones:

- Desplazamientos de larga duración: El desplazamiento puede durar hasta 12 meses, con una posible prórroga de seis meses (la Comisión había propuesto inicialmente 24 meses). Transcurrido este periodo, se aplicarán las disposiciones de la legislación laboral del Estado miembro de acogida.
- Remuneración: Todas las normas del país de acogida aplicables a los trabajadores locales se aplicarán también a los trabajadores desplazados a partir del primer día, es decir, se aplicará el principio de igual salario a igual trabajo. En lo relativo a otros elementos de la remuneración, en la revisión se introducen normas más claras para indemnizaciones, mientras que los gastos de viaje, manutención y alojamiento no pueden deducirse del salario de los trabajadores. Tal como se establece en la Directiva de cumplimiento, los elementos obligatorios que constituyen la remuneración en un Estado miembro deben estar disponibles en un único sitio web nacional.

- **Condiciones de trabajo:** Los Estados miembros podrán aplicar convenios colectivos de gran alcance, representativos, regionales o sectoriales. Previamente esta era la situación solo para los convenios colectivos de aplicación general en el sector de la construcción. En lo que se refiere a las condiciones de alojamiento en el país de acogida, deben aplicarse las normas nacionales vigentes para los trabajadores locales fuera de su domicilio.
- **Trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal:** La Directiva revisada garantiza el mismo trato de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. Las mismas condiciones aplicables a las empresas de trabajo temporal nacionales se aplicarán a las empresas transfronterizas que cedan trabajadores.
- **Transporte:** Los nuevos elementos de la Directiva se aplicarán al sector del transporte una vez que se aplique la legislación específica de la Unión para este sector (actualmente en fase de negociación).

## **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo ha sido el impulsor a la hora de legislar sobre la libre circulación de personas y servicios. Ha desempeñado un papel decisivo en los debates sobre la reglamentación y la normativa para los trabajadores desplazados, y, desde 2004, ha planteado la necesidad de mejorar la Directiva inicial (véase el estudio del Parlamento de junio de 2016).

Durante las negociaciones sobre la revisión de la Directiva, el Parlamento insistió específicamente en la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, y en que los Estados miembros puedan aplicar convenios regionales, del sector o de la rama. Asimismo, procuró permitir que los Estados miembros, mediante una cláusula de revisión, asignaran las mismas obligaciones nacionales a las empresas extranjeras en caso de subcontratación. Finalmente logró también un plazo de transposición y aplicación de dos años para dicha Directiva.

---

→ [Susanne Kraatz](#)

# 2.2.

## LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y LA SALUD PÚBLICA



## 2.2.1. La política de los consumidores: principios e instrumentos

*Según un estudio realizado para el Parlamento Europeo, una política eficaz de protección del consumidor es fundamental para que el mercado europeo sea eficiente y funcione correctamente<sup>[1]</sup>. Una mayor transparencia y transacciones respaldadas con mejor información como resultado de una política de los consumidores bien diseñada y aplicada no solo generan mejores soluciones para los consumidores, sino también una mayor eficiencia del mercado<sup>[2]</sup>. Por lo tanto, una protección eficaz del consumidor es indispensable para lograr un correcto funcionamiento del mercado. Tiene por objeto garantizar los derechos de los consumidores frente a los comerciantes y, al mismo tiempo, proteger de forma más adecuada a los consumidores vulnerables. La crisis financiera ha puesto de manifiesto que las normas en materia de protección del consumidor contribuyen a que los mercados sean más justos y mejoran la calidad de la competencia. La capacitación de los consumidores y la protección efectiva de su seguridad y de sus intereses económicos se han convertido en objetivos básicos de la política europea.*

<sup>[1]</sup> Estudio sobre aspectos de los servicios financieros relativos a la protección del consumidor, elaborado para la Comisión IMCO, Departamento Temático A, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> *Ibidem*, p. 13.

### Base jurídica y objetivos

Artículos 4, apartado 2, letra f), 12, 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El artículo 114 del TFUE sirve de base jurídica a las medidas de armonización que tienen por objeto el establecimiento del mercado interior. Hace hincapié en el objetivo de garantizar un nivel de protección elevado, también en relación con la protección del consumidor, y de estar al día de las novedades basadas en hechos científicos.

El artículo 169 del TFUE estableció una base jurídica para toda una serie de acciones a escala europea en el ámbito de la protección de los consumidores. En él se prevé que «para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses». También se contempla un refuerzo de la atención a los intereses de los consumidores en otras políticas de la Unión. En este sentido, el artículo 169 del TFUE refuerza lo dispuesto en el artículo 114 y amplía su ámbito de aplicación más allá de los aspectos del mercado único para incluir el acceso a bienes y servicios, el acceso a los tribunales, la calidad de los servicios públicos y cuestiones relacionadas con la nutrición, la alimentación, la vivienda y la política sanitaria. El artículo dispone, además, que las medidas que adopte la Unión no deben impedir que cada uno de los Estados miembros

mantenga y adopte medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados. Por consiguiente, la política de los consumidores forma parte del objetivo estratégico de la Unión de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Además de las medidas directas orientadas a proteger sus derechos, la Unión vela por la integración de los intereses de los consumidores en la legislación de la Unión relativa a todos los ámbitos de actuación pertinentes.

De conformidad con el artículo 12 del TFUE, al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión deben tenerse en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores. El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea refuerza la protección de los consumidores al disponer que las políticas de la Unión deben garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

### Acciones

#### A. Consideraciones generales

El programa de acción de la Unión en materia de política de los consumidores se basa, concretamente, en la Agenda del Consumidor Europeo y el Programa de Consumidores 2014-2020<sup>[3]</sup>.

La Agenda del Consumidor Europeo presenta varios objetivos:

<sup>[3]</sup> Reglamento (UE) n.º 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión n.º 1926/2006/CE (DO L 84 de 20.3.2014, p. 42).



- mejora de la seguridad de los consumidores: por ejemplo, el paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado de 2013, en particular a través de una mejora de la identificación y la trazabilidad de los productos, medidas que aumentan la seguridad de la cadena alimentaria y nuevas normas, de mediados de 2013, sobre la seguridad de los productos cosméticos;
- mejora de los conocimientos sobre los derechos de los consumidores: se han desarrollado instrumentos interactivos para informar, educar y ayudar a los consumidores a participar plenamente en el mercado único, como el «Consumer Classroom» (aula de los consumidores);
- refuerzo del cumplimiento de la normativa sobre consumidores: por ejemplo, acciones coordinadas contra las infracciones de la legislación de la Unión en materia de consumidores en forma de controles de sitios web («rastreo») a través de las redes de autoridades nacionales de protección de los consumidores; procedimientos extrajudiciales simples, rápidos y poco costosos para que los consumidores busquen reparación, como resultado de la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios y el Reglamento sobre resolución de litigios en línea (2013);
- integración de los intereses de los consumidores en políticas sectoriales clave: nueva legislación en sectores como telecomunicaciones, tecnologías digitales, energía, transporte y alimentación, y nuevas medidas para incrementar la transparencia y el acceso a servicios financieros al por menor y facilitar el cambio de cuenta bancaria;
- capacitación: principal objetivo general de la estrategia de la política de consumidores de la Unión tal como se describe en el documento de trabajo de la Comisión titulado «Consumer Empowerment in the EU» (Capacitación de los consumidores en la UE), con el que se busca dar poder a los consumidores de la Unión mediante la capacidad de elección, la información y el conocimiento de sus derechos y de los mecanismos de recurso.

La Agenda de los Consumidores también reconoce retos, como el avance hacia un consumo más sostenible y la respuesta a las necesidades específicas de los consumidores vulnerables.

El Programa de Consumidores 2014-2020, con un presupuesto de 188,8 millones de euros, respaldará la política de los consumidores de la Unión en los próximos años. Su objetivo es ayudar a los ciudada-

nos a disfrutar de sus derechos como consumidores y a participar activamente en el mercado único, con lo que se fomentarán el crecimiento, la innovación y el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Para reforzar la confianza de los consumidores en el mercado único, en el Acta del Mercado Único de abril de 2011 se propuso un conjunto de medidas que incluían propuestas sobre resolución alternativa de litigios, recursos colectivos y derechos de los pasajeros. En octubre de 2012, la Comisión presentó un nuevo conjunto de medidas para su aprobación (el Acta del Mercado Único II), que se centraba en la revisión de las normas relativas a la seguridad general de los productos y la vigilancia del mercado e incluía una iniciativa sobre cuentas bancarias. Esta última aseguraría una mayor transparencia y comparabilidad en relación con las comisiones que se cobran por las cuentas bancarias y facilitaría a los consumidores la posibilidad de cambiar de cuenta. La dimensión digital del mercado único se completó mediante la Estrategia para el Mercado Único Digital, adoptada por la Comisión el 6 de mayo de 2015, con el objetivo, entre otros, de facilitar un mejor acceso de los consumidores a los bienes y servicios digitales en Europa<sup>[1]</sup>.

Las instituciones europeas supervisan sistemáticamente la política de los consumidores mediante el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores, con el que se efectúa un seguimiento de las condiciones nacionales para los consumidores en tres ámbitos (conocimiento y confianza, cumplimiento y ejecución, reclamaciones y resolución de litigios) y se examinan los avances en la integración del mercado al por menor en la Unión sobre la base del nivel de transacciones transfronterizas entre empresas y consumidores y el desarrollo del comercio electrónico. También recurren al Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo, que recopila datos de consumidores con experiencias de adquisición recientes a fin de evaluar el rendimiento de más de 40 mercados de consumo sobre la base de indicadores clave tales como la confianza de que los vendedores respetan las normas de protección de los consumidores, la comparabilidad de las ofertas, la variedad de productos disponibles en el mercado, el grado en que se cumplen las expectativas del consumidor y el perjuicio provocado por los problemas que experimentan los consumidores<sup>[2]</sup>.

<sup>[1]</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» (COM(2015)0192). Véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm). Puede encontrarse información sobre las consultas públicas de este ámbito (abiertas, previstas y cerradas) en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>

<sup>[2]</sup> Véase la 12.ª edición de 2016, [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/12\\_edition/docs/consumer\\_markets\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf)

## B. Medidas sectoriales (2.2.2)

### 1. Grupos de consumidores

Para las instituciones europeas es prioritaria la participación de grupos que representen los intereses de los consumidores de la Unión. El Grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC) es el foro principal para que la Comisión consulte a organizaciones de consumidores nacionales y europeas. El Grupo, creado por la Decisión 2009/705/CE de la Comisión, puede asesorar e informar a esta sobre cualquier asunto relacionado con los intereses de los consumidores a escala de la Unión. El Parlamento y el Consejo han adoptado recientemente un Reglamento por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros<sup>[1]</sup>.

### 2. Educación del consumidor

La Unión ha adoptado medidas para la educación del consumidor en distintas etapas, como la inclusión gradual de la educación del consumidor en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria. La Agenda Europa es una agenda escolar destinada a alumnos de enseñanza secundaria de entre 15 y 18 años que contiene información sobre asuntos relacionados con la Unión, incluidos sus derechos como consumidores. Además, la Comisión ha impulsado programas piloto de formación del profesorado y apoyado la creación de másteres sobre política de los consumidores. La herramienta interactiva y en línea sobre educación del consumidor «Dolceta» (<http://www.dolceta.eu>) está disponible en todos los Estados miembros y en todas las lenguas oficiales de la Unión. Está destinada a profesores y formadores, pero también pueden usarla los consumidores que quieran estar informados de, entre otros temas, sus derechos básicos, la seguridad de los productos y la cultura financiera. Para impulsar la educación de nivel universitario en materia de política de los consumidores, la Comisión ha concedido ayudas para la creación de programas de máster.

### 3. Información al consumidor

Una mejor información y mayores conocimientos podrían dar lugar a un aumento de la confianza de los consumidores. La Unión ha creado la Red de Centros Europeos de los Consumidores (Red CEC) con el

fin de asesorar e informar sobre el consumo transfronterizo y tramitar las quejas de los consumidores. Una red paralela, FIN-NET, cumple la misma función en relación con las quejas relativas a los servicios financieros transfronterizos. La Comisión también elabora campañas de información sobre consumo en los Estados miembros y publica guías prácticas para los consumidores. Solvit es un servicio dedicado a resolver los litigios que resultan de infracciones del Derecho de la Unión.

La campaña de sensibilización sobre los derechos de los consumidores, organizada por la Comisión entre la primavera de 2014 y principios de 2016, informó a los ciudadanos de sus derechos en virtud de la legislación de la Unión sobre consumidores y les indicó dónde podían dirigirse para obtener asesoramiento y ayuda en caso de tener preguntas o problemas. Su objetivo era aumentar el conocimiento general entre comerciantes y consumidores de los derechos de los consumidores en toda la Unión, derivados principalmente de la transposición nacional de las directivas de la Unión. Se centró especialmente en la Directiva sobre derechos de los consumidores, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre cláusulas abusivas y la Directiva sobre garantías y ventas de bienes de consumo.

Un estudio efectuado para el Parlamento Europeo revela que, si bien en internet está disponible una gran cantidad de información sobre derechos de los consumidores, esta se encuentra dispersa entre numerosas fuentes europeas y nacionales<sup>[2]</sup>. El portal «Tu Europa»<sup>[3]</sup> desempeña un importante papel al ofrecer acceso a una mejor información sobre política de los consumidores y al recopilar distintas fuentes de información en un único centro de referencia.

### 4. Aplicación de los derechos de los consumidores

La aplicación correcta y efectiva de estos derechos es igual de importante que su existencia. La responsabilidad de su aplicación compete principalmente a las autoridades públicas de los Estados miembros. El Reglamento (CE) n.º 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores conecta todas estas autoridades en una red europea y pone a su disposición un marco de intercambio de información y de cooperación para impedir que se infrinjan las leyes que regulan la protección de los consumidores (por ejemplo, sobre publicidad engañosa, viajes combinados o ventas a distancia). La red realiza asimismo actividades conjuntas de vigilancia del mercado y de cumplimiento de la legisla-

<sup>[1]</sup> Reglamento (UE) 2017/826 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el periodo 2017-2020 (DO L 129 de 19.5.2017, p. 17).

<sup>[2]</sup> Estudio sobre un punto de contacto único europeo, elaborado para la Comisión IMCO, Departamento Temático A, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

<sup>[3]</sup> <http://europa.eu/youreurope/index.htm>

ción (por ejemplo, en forma de rastreos en internet en los que se comprueba que los sitios web cumplen la legislación).

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento mejora constantemente las normas en materia de protección de los consumidores en Europa. La política de protección de los consumidores ha pasado de ser una mera armonización técnica de las normas desde la perspectiva del mercado interior a convertirse en uno de los factores que contribuyen a alcanzar el objetivo de crear una «Europa de los ciudadanos». El procedimiento de co-decisión y la ampliación de los ámbitos legislativos a los que es aplicable la votación por mayoría cualificada en el Consejo han conferido al Parlamento el poder de desarrollar y reforzar la legislación de la Unión relativa a la protección de los consumidores. Como resultado de la tarea legislativa del Parlamento Europeo, a partir del 13 de junio de 2014, los Estados miembros aplican las leyes nacionales con las que se transpone la Directiva sobre derechos de los consumidores, aprobada el 23 de junio de 2011 por una mayoría abrumadora en el Parlamento (615 votos a favor, 16 en contra y 21 abstenciones; ponente: Andreas Schwab). Dicha Directiva refuerza los derechos de los consumidores: por ejemplo, fija un periodo de reflexión más largo para los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, introduce una mayor transparencia de los precios, prohíbe el uso de casillas seleccionadas previamente y clarifica la información sobre el contenido digital, a fin de aumentar la confianza de los consumidores europeos. El Parlamento está

debatiendo actualmente la propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, cuyo objetivo consiste en mejorar la eficacia de las normas y los procedimientos en materia de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores<sup>[1]</sup>. Asimismo, el Parlamento está trabajando en la elaboración de nuevas normas contractuales europeas para la venta en línea de bienes y el suministro de contenidos digitales.

El Parlamento desempeña un papel importante no solo en la definición de la legislación europea sino también en la configuración de la agenda política en el ámbito de la protección de los consumidores mediante la aprobación de informes de propia iniciativa<sup>[2]</sup>. El Parlamento se ha mostrado especialmente activo a la hora de conseguir un mayor presupuesto para, por ejemplo, las actividades de información y educación (financiera) de los consumidores y el desarrollo de la representación de los consumidores en los Estados miembros, centrándose en aquellos países que se adhirieron después de 2004.

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el actual proceso de **brexit** entrañará incertidumbres y tendrá consecuencias negativas para los derechos de los consumidores<sup>[3]</sup>. El Parlamento tendrá que desempeñar un papel clave a la hora de garantizar que la legitimidad democrática y el respeto de los derechos de la ciudadanía se tengan en cuenta durante este proceso<sup>[4]</sup>.

→ Mariusz Maciejewski

[1] Véase el proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (2016/0148(COD)).

[2] Por ejemplo, una nueva agenda en materia de política europea de los consumidores; Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables; Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre una nueva estrategia para la política de los consumidores.

[3] Kramme, M. «Consequences of Brexit in the Area of Consumer Protection» (Consecuencias del brexit en el ámbito de la protección de los consumidores), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602055/IPOL\\_STU\(2017\)602055\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602055/IPOL_STU(2017)602055_EN.pdf)

[4] Stoll, P. T. «The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process» (El papel y las competencias del Parlamento Europeo en el proceso del brexit), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL\\_IDA\(2017\)602054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

## 2.2.2. Las medidas de protección de los consumidores

*Las medidas europeas de protección de los consumidores tienen por objeto proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos y jurídicos de los consumidores europeos, independientemente del lugar en el que residan o al que viajen y del lugar donde realicen sus compras dentro de la Unión. La legislación de la Unión regula tanto las transacciones físicas como el comercio electrónico, e incluye tanto normas de aplicación general como disposiciones dirigidas a productos específicos, en particular, medicamentos, organismos modificados genéticamente, productos del tabaco, cosméticos, juguetes y explosivos.*

### Base jurídica

Artículos 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

- garantizar que todos los consumidores de la Unión, dondequiera que residan, viajen o compren en la Unión, disfruten de un nivel común elevado de protección contra los riesgos y amenazas para su seguridad y sus intereses económicos;
- aumentar la capacidad de los consumidores para defender sus propios intereses.

### Resultados

#### A. La protección de la salud y la seguridad de los consumidores

1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la salud pública y el tabaco (2.2.4)
2. Los productos alimentarios (2.2.6)
3. Los medicamentos (2.2.5)
4. El sistema de seguridad general de los productos y la vigilancia del mercado

La Directiva 2001/95/CE establece un sistema de seguridad general de los productos por el cual cualquier producto de consumo que haya sido comercializado tiene que respetar determinadas normas en lo relativo al suministro de información a los consumidores, las medidas para evitar riesgos para la seguridad, el control de la seguridad del producto y la trazabilidad, y ello aunque no esté regulado por la normativa de un sector específico. Cuando un producto constituya una amenaza grave que requiera medidas inmediatas, el Estado miembro interesado informará sin demora a la Comisión por medio de RAPEX, sistema de intercambio rápido de información entre los Estados miembros y la Comisión.

#### 5. La seguridad de los productos cosméticos, los explosivos de uso civil y los juguetes

El Reglamento (CE) n.º 1223/2009 sobre los productos cosméticos sustituyó a la Directiva 76/768/CEE del Consejo sobre cosméticos y a todas sus modificaciones y adaptaciones. Este Reglamento tiene por objeto garantizar la seguridad de los productos cosméticos y la protección de los consumidores mediante inventarios de ingredientes y etiquetas informativas. La mayor parte de las disposiciones del nuevo Reglamento ya eran de aplicación antes del 11 de julio de 2013. Los requisitos de seguridad de los explosivos de uso civil y productos similares (como los artículos pirotécnicos) se recogen en las Directivas 93/15/CEE, 2008/43/CE y 2004/57/CE, y en la Decisión 2004/388/CE, recientemente refundidas todas ellas en la Directiva 2014/28/UE sobre explosivos con fines civiles y en la Directiva 2013/29/UE sobre artículos pirotécnicos. Los requisitos de seguridad de los juguetes (por ejemplo, riesgos mecánicos, toxicidad e inflamabilidad, o juguetes distribuidos en alimentos) se establecen en la Directiva 2009/48/CE. El Comité Europeo de Normalización (CEN) revisa y desarrolla las normas pertinentes.

#### 6. Los sistemas europeos de intercambio de información y vigilancia

Mediante las Decisiones 93/683/CEE y 93/580/CEE se instauró un sistema europeo para la investigación de los accidentes domésticos y de ocio (EHLASS, por sus siglas en inglés), que reúne información sobre accidentes en el hogar y accidentes ocurridos durante las actividades de ocio, así como un sistema comunitario de intercambio de información sobre los riesgos que comportan determinados productos para la salud o la seguridad de los consumidores (exceptuados los productos farmacéuticos y los productos destinados a ser utilizados por profesionales).

#### B. La protección de los intereses económicos de los consumidores

1. Los servicios de la sociedad de la información, el comercio electrónico y los pagos electrónicos y transfronterizos

La Directiva 2000/31/CE (Directiva sobre comercio electrónico) regula la responsabilidad de los pres-

tadores de servicios (establecidos en la Unión) en relación con servicios por internet (entre empresas, entre empresas y consumidores o prestados gratuitamente al beneficiario que se financian, por ejemplo, con los ingresos de la publicidad o del patrocinio), transacciones electrónicas en línea (televenta interactiva de bienes y servicios y, en particular, centros de compra en línea) y otras actividades en línea, como difusión de noticias, bases de datos y servicios financieros, servicios profesionales (como los prestados por abogados, médicos, contables y agentes inmobiliarios), servicios de entretenimiento (vídeo a la carta), mercadotecnia y publicidad directas, y servicios de acceso a internet. La Directiva 97/5/CE relativa a las transferencias transfronterizas y el Reglamento (CE) n.º 2560/2001 sobre los pagos transfronterizos garantizan que las comisiones relacionadas con los pagos transfronterizos efectuados en euros (giros transfronterizos, operaciones de pago electrónico transfronterizas y cheques transfronterizos) sean idénticas a las comisiones exigidas para los pagos efectuados en esta moneda dentro de un Estado miembro.

## 2. La televisión sin fronteras

La Directiva 89/552/CEE (modificada por la Directiva 2007/65/CE) garantiza la libre circulación de los servicios de radiodifusión, al tiempo que preserva determinados objetivos de interés público, como la diversidad cultural, el derecho de réplica, la protección de los consumidores y la protección de los menores. Sus disposiciones se refieren, por ejemplo, a los anuncios de bebidas alcohólicas, tabaco y medicamentos, a la televenta y a los programas con escenas pornográficas o de violencia extrema. Los acontecimientos de gran importancia social se deben difundir libremente de forma no codificada, aunque los derechos exclusivos hayan sido adquiridos por cadenas de pago.

## 3. Los contratos de venta a distancia y los contratos negociados fuera de establecimientos mercantiles, la venta de bienes y garantías, y las cláusulas abusivas en los contratos

El 13 de junio de 2014, la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores sustituyó a la Directiva 85/577/CEE del Consejo y a la Directiva 97/7/CE, estableciendo normas uniformes sobre los aspectos comunes relativos a los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil. Dicha Directiva modificó asimismo la Directiva 93/13/CEE del Consejo sobre las cláusulas abusivas en los contratos y la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo. Gracias a ella se reforzaron los derechos de los consumidores mediante el establecimiento de normas relativas a la información que se les debe proporcionar, la regulación del derecho de desistimiento y la armonización de determinadas disposiciones contractuales.

La Directiva 2002/65/CE regula la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

## 4. Las prácticas comerciales desleales, la publicidad engañosa y la publicidad comparativa

La Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores prohíbe las prácticas engañosas y agresivas, las «prácticas abusivas» (como la venta bajo presión, la publicidad engañosa y la publicidad desleal), así como las prácticas de venta que recurran a la coacción, con independencia del lugar de compraventa. En ella se recogen los criterios utilizados para definir una práctica comercial agresiva (acoso, coacción e influencia indebida), así como una «lista negra» de las prácticas comerciales desleales. La Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa prohíbe las prácticas publicitarias engañosas. Establece asimismo las condiciones en las que se permite la publicidad comparativa. Una Comunicación de la Comisión, de 27 de noviembre de 2012 (COM(2012)0702), propuso la revisión de la Directiva 2006/114/CE para solventar las lagunas del texto y centrarse en el problema de las prácticas engañosas de empresas dedicadas a la elaboración de directorios.

## 5. La responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y la indicación de precios

La Directiva 85/374/CEE, modificada por la Directiva 99/34/CEE, establece el principio de responsabilidad objetiva del productor en caso de daños provocados por un producto defectuoso. El consumidor perjudicado que desee obtener una compensación debe poder demostrar el daño, el defecto en el producto y la relación de causa-efecto entre ambos elementos en un plazo de tres años. La Directiva 98/6/CE sobre los precios por unidad obliga a los comerciantes a indicar el precio de venta y el precio por unidad de medida a fin de mejorar y simplificar las comparaciones de precios y de cantidades entre los productos comercializados. La Directiva 1999/44/CE establece garantías para los productos adquiridos por los consumidores, para lo cual exige a los comerciantes que venden bienes de consumo en la Unión que subsanen los defectos existentes en el momento de la entrega que se manifiesten en el plazo de dos años.

## 6. El crédito al consumo

La Directiva 2008/48/CE tiene por objeto uniformizar el nivel de protección de los derechos de que disfrutaban los consumidores en el mercado único. Establece la obligación de facilitar un amplio conjunto de datos a los consumidores con suficiente antelación a la celebración del contrato, también como parte del acuerdo de concesión del crédito. Los prestamistas

están obligados a utilizar la misma información normalizada europea sobre el crédito al consumo, es decir, toda la información pertinente sobre el contrato, incluido el coste del crédito y la tasa anual equivalente que se cobra. Los consumidores disponen de un plazo de catorce días a partir de la conclusión del contrato para desistir del crédito sin tener que aducir motivo alguno. Asimismo, tienen la posibilidad de reembolsar el crédito por anticipado en todo momento, aunque el prestamista tiene derecho a exigir una compensación justa y justificada objetivamente.

### 7. Los viajes combinados y los inmuebles en régimen de tiempo compartido

La Directiva (UE) 2015/2302 protege los derechos fundamentales de los consumidores cuando estos reservan unas vacaciones combinadas (incluido el derecho a disponer de una información completa antes de efectuar la reserva, el derecho a ceder la reserva a otra persona en caso de no poder ir uno mismo y el derecho a ser reembolsado y repatriado en caso de quiebra del organizador) u otras formas de viajes combinados, como, por ejemplo, cuando alguien reserva en un sitio web su propia combinación de vuelo y hotel o coche de alquiler.

La Directiva 2008/122/CE sobre contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio contempla la obligación de información referente a los elementos constitutivos del contrato y el derecho de desistimiento en un plazo de catorce días naturales, sin necesidad de justificación y sin coste alguno. Además, incluye una lista de elementos que han de constar en la información precontractual mediante formularios normalizados disponibles en todas las lenguas de la Unión. El 12 de marzo de 2014, el Parlamento aprobó la propuesta de Directiva relativa a los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje, y por la que se derogaba la Directiva 90/314/CEE.

### 8. El transporte aéreo

Los Reglamentos (CE) n.º 261/2004 y (CE) n.º 2027/97 (en su versión modificada) establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (pasajeros y equipajes). El Reglamento (CEE) n.º 2299/89 sobre los sistemas informatizados de reserva (SIR) para productos de transporte aéreo (en su versión modificada) establece las obligaciones que deberán cumplir los vendedores de sistemas (para que todos los transportistas aéreos estén en pie de igualdad) y los transportistas (para comunicar la información a todos los sistemas con la misma solicitud y puntualidad). El Reglamento (CEE) n.º 2409/92 establece unos procedimientos y criterios comunes aplicables a la determinación de las tarifas y fletes cobrados por las compañías aéreas

por servicios aéreos dentro de la Unión. El Reglamento (CE) n.º 2320/2002 (en su versión modificada) establece unas normas comunes para la seguridad de la aviación civil, a raíz de los actos terroristas cometidos el 11 de septiembre de 2001.

### 9. Los mercados de la energía

El tercer paquete de la legislación de la Unión sobre el mercado de la energía (adoptado en 2009) se promulgó para mejorar el funcionamiento del mercado interior de la energía y resolver problemas estructurales; abarca cinco ámbitos principales, incluida una mayor transparencia en los mercados minoristas en beneficio de los consumidores. La Directiva 2012/27/UE pone a los consumidores de energía en condiciones de gestionar mejor su consumo, garantizándoles un acceso fácil y gratuito a los datos de consumo gracias a un sistema de medición individual. La Directiva 2010/30/UE tiene por objeto garantizar que la información compleja sobre el consumo y la eficiencia energética de determinados aparatos domésticos se presente en un formato claro y comprensible, gracias al cual los consumidores puedan decantarse con conocimiento de causa por la compra de los aparatos más eficientes. En el mercado interior europeo de la energía, todos los ciudadanos de la Unión tienen derecho a tener sus hogares conectados a redes energéticas y a elegir con total libertad cualquier proveedor de gas o electricidad que preste servicios en su zona.

### 10. La Red de centros europeos de los consumidores (Red CEC o «Euroventanillas») y el portal «Tu Europa»

La Red CEC ofrece información y presta asistencia a los consumidores en el marco de las transacciones transfronterizas. Esta red colabora también con otras redes europeas, en particular FIN-NET (ámbito financiero), Solvit (mercado interior) y la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

El portal «Tu Europa» ofrece a los consumidores información pormenorizada sobre derechos contractuales, servicios de telecomunicaciones e internet, servicios y productos financieros, posibles casos de trato abusivo, suministro de energía y resolución de litigios en materia de consumo<sup>[1]</sup>.

### C. La protección de los intereses jurídicos de los consumidores

#### 1. Procedimientos de resolución alternativa de litigios y resolución de litigios en línea

Los procedimientos de resolución alternativa de litigios (RAL) son mecanismos extrajudiciales que ayudan a la resolución de conflictos entre consumidores y comerciantes, en su mayoría a través de un tercero, por ejemplo, un mediador, un árbitro o un defensor del cliente. La Recomendación 98/257/CE, la Deci-

[1] [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_es.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_es.htm)

sión 20/2004/CE y la Resolución 2000/C 155/01 del Consejo, de 25 de mayo de 2000, establecen los principios que hay que respetar en los procedimientos de RAL, con el fin de garantizar a cada consumidor soluciones jurídicas más rápidas y menos onerosas. La Directiva 98/27/CE relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (en su versión modificada) armoniza las legislaciones nacionales y de la Unión vigentes y, al objeto de defender los intereses colectivos de los consumidores, introduce las «acciones de cesación», que se podrán interponer ante los órganos jurisdiccionales competentes en cada Estado miembro en caso de infracción cometida por un operador comercial de otro país. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo ofrece a los consumidores la posibilidad de recurrir a entidades de resolución alternativa de litigios de calidad en todo tipo de litigios contractuales con empresas a raíz de una compraventa celebrada o no en línea, en el ámbito nacional o transfronterizo.

El Reglamento (UE) n.º 524/2013, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea permite que los consumidores y comerciantes de la Unión resuelvan en línea litigios relativos a compras nacionales y transfronterizas por medio de una plataforma de resolución de litigios a escala de la Unión a la que pueden adherirse las entidades de resolución alternativa de litigios desde febrero de 2016.

## 2. La Red Judicial Europea en materia civil y mercantil y la obligación de cooperación de las autoridades nacionales

Esta red se creó mediante la Decisión 2001/470/CE con objeto de simplificar la vida de los ciudadanos confrontados a litigios de ámbito transfronterizo, mejorando los mecanismos de cooperación judicial entre los Estados miembros en materia civil y mercantil y aportándoles información práctica que les facilite el acceso a la justicia. El Reglamento (CE) n.º 2006/2004 establece una red de autoridades nacionales encargadas de la aplicación efectiva de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores a las que obliga, desde el 29 de diciembre de 2005, a cooperar a fin de garantizar la aplicación de la legislación de la Unión y poner fin a toda infracción, recurriendo a los instrumentos jurídicos apropiados, por ejemplo, cesaciones, en caso de infracción dentro de la Unión.

## Papel del Parlamento Europeo

Con el procedimiento legislativo ordinario (conocido anteriormente como codecisión) y la ampliación de los ámbitos legislativos a los que se aplica el procedimiento de votación por mayoría cualificada en el Consejo, el Parlamento Europeo ha adquirido las competencias necesarias para participar activamente en el desarrollo y el refuerzo de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores, y encontrar, al mismo tiempo, un justo equilibrio entre los intereses del mercado y los de los consumidores. Así, por ejemplo, el 23 de junio de 2011, el Parlamento aprobó por una mayoría aplastante (615 votos a favor, 16 en contra y 21 abstenciones) la Directiva sobre los derechos de los consumidores, que reforzó los derechos de estos respecto de los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil, introdujo una mayor transparencia de los precios, prohibió el uso de casillas marcadas previamente y arrojó luz sobre la obligación de ofrecer información sobre el contenido digital, con vistas a infundir más confianza a los consumidores europeos. El 13 de febrero de 2013, a petición del Parlamento, la Comisión presentó un paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado, destinado a mejorar los sistemas de vigilancia del mercado en los Estados miembros. El Parlamento aprobó este paquete en el Pleno del 15 de abril de 2014. El Parlamento desempeñó también un papel crucial a la hora de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre la resolución de litigios en línea a fin de ofrecer a los ciudadanos europeos un modo barato y de fácil acceso para resolver contenciosos.

Además de adoptar legislación, el Parlamento debate periódicamente cuestiones relativas a la protección del consumidor, lo que se traduce en resoluciones como la del 4 de febrero de 2014 sobre la aplicación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales, o la del 23 de octubre de 2012 sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte.

Para obtener información más detallada, consúltese el estudio elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento, titulado «EU Mapping: Overview of IMCO related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación correspondiente al ámbito de competencia de IMCO)<sup>[1]</sup>.

→ Mariusz Maciejewski

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 2.2.3. Los derechos de los pasajeros

*Existen normas comunes para garantizar una asistencia mínima a los pasajeros de todos los medios de transporte en caso de gran retraso o de anulación y para ofrecer una protección especial a los viajeros más vulnerables. Estas normas también establecen mecanismos de indemnización. Aun así, son numerosas las excepciones en los sectores del transporte por ferrocarril y carretera y siguen siendo frecuentes las impugnaciones ante los tribunales.*

### Base jurídica

Artículo 91, apartado 1, y artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La legislación de la Unión que regula los derechos de los pasajeros tiene por objeto garantizarles un nivel mínimo y armonizado de protección en todos los medios de transporte, con el fin de facilitar la movilidad y promover el uso de los transportes colectivos.

### Resultados

La Unión se ha dotado progresivamente de normas para proteger a los pasajeros de todos los medios de transporte. Esta legislación se añade a las normas en materia de protección de los consumidores<sup>[1]</sup> y de viajes combinados<sup>[2]</sup>, así como a los convenios internacionales aplicables<sup>[3]</sup>, a la Carta de los Dere-

chos Fundamentales y a las normas nacionales pertinentes. No obstante, la aplicación de esta normativa resulta difícil y son frecuentes los casos que terminan ante los tribunales. A este respecto, es determinante la interpretación que de la normativa hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Estas normas establecen un conjunto de derechos «básicos» comunes a todos los medios de transporte: no discriminación, protección especial de los pasajeros con movilidad reducida<sup>[4]</sup>, información ofrecida a los viajeros, organismos nacionales de control y sistemas de tramitación de denuncias. También establecen mecanismos de asistencia e indemnización en caso de anulación o gran retraso, que son específicos para cada medio de transporte y que el transportista debe establecer de hecho.

### A. Transporte por avión: Reglamentos (CE) n.º 261/2004 y (CE) n.º 1107/2006

El Reglamento (CE) n.º 261/2004 está en el origen de numerosos litigios y su alcance ha sido precisado por una abundante jurisprudencia<sup>[5]</sup>.

Denegación de embarque:

- En primer lugar, el transportista debe pedir que se presenten voluntarios a los que se propondrá: i) una compensación negociada libremente, y ii) la opción entre el reembolso en siete días (y, de ser necesario, el vuelo gratuito al primer punto de partida), y un transporte alternativo o la

(CE) n.º 1371/2007]. En los casos que no están cubiertos por estos convenios o por las normas que los transponen al Derecho de la Unión se aplican las normas nacionales pertinentes (transporte en autobús o autocar y transporte por aguas interiores).

<sup>[4]</sup> Los pasajeros con movilidad reducida deben recibir, sin coste adicional, la asistencia adecuada, lo que está condicionado, en parte, a que se informe previamente al transportista: 36 horas antes de la salida en el caso del transporte por autobús o autocar y 48 horas en el caso de los demás medios de transporte.

<sup>[5]</sup> En marzo de 2013, la Comisión Europea propuso precisar estas normas (y, en particular, definir mejor las «circunstancias extraordinarias») para facilitar su aplicación [COM(2013)0130]. Esta propuesta sigue aún su curso legislativo y el Parlamento adoptó su Posición en primera lectura el 5 de febrero de 2014 [P7\_TA(2014)0092]. Entretanto, la Comisión ha adoptado una interpretación de las normas vigentes basada en la jurisprudencia [C(2016)3502 de 10 de junio de 2016].

<sup>[1]</sup> Por ejemplo, la Directiva 93/13/CEE, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, el Reglamento (CE) n.º 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, y la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores.

<sup>[2]</sup> Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados. Desde el 1 de julio de 2018, este texto, así como las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y de la Directiva 2011/83/UE, ha sido sustituido por una nueva Directiva que tiene en cuenta la importancia preponderante que ha cobrado internet en la comercialización de los viajes combinados [Directiva (UE) 2015/2302, de 25 de noviembre de 2015].

<sup>[3]</sup> Los regímenes de responsabilidad de los transportistas en caso de accidente se configuran sobre la base de los convenios internacionales correspondientes: el Convenio de Montreal en el sector del transporte aéreo [transpuesto y ampliado a los vuelos nacionales por el Reglamento (CE) n.º 889/2002]; el Convenio de Atenas en el sector del transporte marítimo [cuyas disposiciones pertinentes fueron transpuestas y ampliadas a los transportes nacionales por el Reglamento (CE) n.º 392/2009]; el Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril [cuyas disposiciones pertinentes fueron transpuestas y ampliadas a los transportes nacionales por el Reglamento



continuación del viaje lo antes posible, o en una fecha posterior convenida de mutuo acuerdo.

- A los pasajeros que no puedan embarcar se les ofrece: i) asistencia (comida, teléfono y alojamiento, si resulta necesario), ii) la opción entre

el reembolso en siete días (y, de ser necesario, el vuelo gratuito al primer punto de partida) y un transporte alternativo o la continuación del viaje lo antes posible, o en una fecha posterior convenida de mutuo acuerdo y iii) una indemnización inmediata fijada del siguiente modo:

Vuelos ≤ 1 500 km	Vuelos 1 500-3 500 km Vuelos UE ≥ 1 500 km	Vuelos ≥ 3 500 km
250 € (125 € si el transporte alternativo llega con menos de 2 h de retraso al destino)	400 € (200 € si el transporte alternativo llega con menos de 3 h de retraso al destino)	600 € (300 € si el transporte alternativo llega con menos de 4 h de retraso al destino)

#### Anulación:

- Asistencia (comida, teléfono y alojamiento, si resulta necesario)<sup>[1]</sup>.
- Opción entre i) el reembolso en siete días (y, de ser necesario, el vuelo gratuito al primer punto de partida), y ii) un transporte alternativo o la continuación del viaje lo antes posible o iii) en una fecha posterior convenida de mutuo acuerdo.
- Indemnización inmediata en las mismas condiciones que en el caso de denegación de embarque, a no ser que se haya informado al pasajero con antelación de la anulación<sup>[2]</sup> del vuelo y salvo circunstancias extraordinarias<sup>[3]</sup>.

Retraso de al menos 2 horas para los vuelos de hasta 1 500 km, de al menos 3 horas para los vuelos de entre 1 500 y 3 500 km y los vuelos dentro de la Unión de más de 1 500 km, y de al menos 4 horas para los vuelos de más de 3 500 km:

- Asistencia (comida, teléfono y alojamiento, si resulta necesario).
- En caso de retraso de 3 o más horas, se ofrece al pasajero el reembolso en siete días (y, de ser necesario, el vuelo gratuito al primer punto de partida) y una indemnización en las mismas condiciones que en caso de anulación<sup>[4]</sup>.

#### Cambio de clase:

- El transportista no puede reclamar suplemento alguno cuando acomode a un pasajero en una plaza de clase superior.
- En caso de acomodar a un pasajero en una plaza de clase inferior, el transportista reembolsa, en el

plazo de siete días: i) el 30 % del precio del billete del pasajero para todos los vuelos de 1 500 km o menos, ii) el 50 % para los vuelos de entre 1 500 y 3 500 km y los vuelos intraeuropeos de más de 1 500 km, o iii) el 75 % para todos los vuelos de más de 3 500 km.

#### Personas con movilidad reducida:

Los pasajeros con movilidad reducida y sus acompañantes tienen siempre prioridad en el embarque. En caso de denegación de embarque, de anulación o de retraso del vuelo, con independencia de la duración del retraso, ha de ofrecérseles asistencia (comida, teléfono y alojamiento, si resulta necesario) lo antes posible.

La Comisión presentó una nueva propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 261/2004 en marzo de 2013 [COM(2013)0130] con miras a reforzar aún más el cumplimiento de la normativa de la Unión aclarando los principios clave y los derechos implícitos de los pasajeros que en el pasado dieron lugar a numerosos litigios entre compañías aéreas y pasajeros. El procedimiento de codecisión sigue su curso y todavía deben acordarse las soluciones finales entre el Parlamento y el Consejo de la Unión.

## B. Transporte por tren: Reglamento (CE) n.º 1371/2007

Los Estados miembros pueden establecer excepciones a la mayor parte de estas disposiciones en el caso de los servicios ferroviarios interiores (hasta 2024), del transporte urbano, suburbano y regional o de los servicios en los que una parte significativa del trayecto se efectúa fuera de la Unión<sup>[5]</sup>.

#### Anulación o retraso superior a 60 minutos:

- Opción entre i) un transporte alternativo o la continuación del viaje lo antes posible y ii) en una fecha posterior convenida de mutuo acuerdo y iii) el reembolso en un mes (y, de ser necesario, el regreso gratuito al primer punto de partida).

<sup>[1]</sup> El TJUE ha declarado que esta asistencia ha de prestarse con independencia del motivo de la anulación, sin otra limitación temporal o pecuniaria que los gastos efectivamente realizados por el pasajero.

<sup>[2]</sup> Mínimo dos semanas antes del vuelo. Este plazo puede ser inferior en caso de transporte alternativo.

<sup>[3]</sup> Limitadas por la jurisprudencia del TJUE a la fuerza mayor.

<sup>[4]</sup> El TJUE ha equiparado a los pasajeros de los vuelos con un retraso superior a tres horas a los pasajeros que sufren una anulación. El Reglamento (CE) n.º 261/2004 solo «preveía» la posibilidad de reembolso en caso de retraso superior a 5 horas.

<sup>[5]</sup> En 2017, la Comisión propuso modificar este reglamento para limitar el recurso a las excepciones nacionales. La propuesta es objeto de examen por parte del legislador.

- A falta de reembolso, mantenimiento del derecho al transporte e indemnización en un mes a solicitud del pasajero (a no ser que este haya sido informado del retraso antes de la compra de su billete): 25 % del precio del billete en caso de retraso de entre 60 y 119 minutos y 50 % en caso de retraso superior.
- Comida en la estación o a bordo del tren, si este servicio se ofrece, y alojamiento en caso de que este sea necesario y posible.
- El transportista queda exento de responsabilidad si la anulación o el retraso se deben a circunstancias extraordinarias inevitables. Sin embargo, la indemnización es siempre obligatoria, incluso en tales circunstancias<sup>[1]</sup>.

La refundición del Reglamento (CE) n.º 1371/2007 que la Comisión inició en septiembre de 2017 [COM(2017)0548] sienta las bases de un marco aún más claro para la relación entre los transportistas y los clientes. El procedimiento de codecisión sigue su curso y todavía deben acordarse las soluciones finales entre el Parlamento y el Consejo de la Unión.

### C. Transporte en buque por mar o aguas interiores: Reglamento (UE) n.º 1177/2010

Los derechos de los pasajeros que viajan (en trayectos de más de 500 m) en buque (motorizado, de más de 12 pasajeros y 3 miembros de la tripulación) por mar o aguas interiores se aplican a los viajeros que: 1) embarcan en un puerto de la Unión o 2) con destino a un puerto de la Unión si quien explota el servicio es un transportista establecido en la Unión. Los pasajeros de buques de crucero deben embarcar en un puerto europeo para poder disfrutar de estos derechos y no les son aplicables determinadas disposiciones relativas a los retrasos.

Anulación o retraso superior a 90 minutos en la salida:

- Información a los pasajeros, a más tardar, 30 minutos después de la hora de salida prevista inicialmente.
- Opción entre i) un transporte alternativo o la continuación del viaje lo antes posible y ii) el reembolso en siete días (y, de ser necesario, el regreso gratuito al primer punto de partida).
- Asistencia (a no ser que se hubiera informado del retraso al pasajero antes de la compra de su billete): comida, si el servicio está disponible, y, de ser necesario, alojamiento a bordo o en tierra. El alojamiento en tierra se limita a tres noches y

a 80 euros por noche. No existirá obligación de alojamiento si la anulación o el retraso se deben a las condiciones meteorológicas.

Gran retraso en la llegada:

Indemnización en un mes a petición del pasajero, a no ser que este fuera informado del retraso antes de la compra del billete o si el retraso se debe a las condiciones meteorológicas o a circunstancias extraordinarias inevitables:

Indemnización	25 % del precio de billete pagado	50 % del precio de billete pagado
Viaje ≤ 4 h	Retraso ≥ 1 h	Retraso ≥ 2 h
Viaje 4 - 8 h	Retraso ≥ 2 h	Retraso ≥ 4 h
Viaje 8 - 24 h	Retraso ≥ 3 h	Retraso ≥ 6 h
Viaje ≥ 24 h	Retraso ≥ 6 h	Retraso ≥ 12 h

### D. Transporte por autobús o autocar: Reglamento (UE) n.º 181/2011

Los derechos de los pasajeros que viajan en autobús o autocar solo se aplican íntegramente a los servicios regulares de más de 250 km y cuando el punto de embarque o de desembarque del pasajero esté situado en el territorio de un Estado miembro<sup>[2]</sup>. Además, hasta marzo de 2021, los Estados miembros pueden establecer excepciones a la mayor parte de las disposiciones del reglamento (de ellos se han derivado normas muy diferentes según los Estados y, a fin de cuentas, poco protectoras).

Anulación o retraso superior a 120 minutos en la salida:

- Información a los pasajeros, a más tardar, 30 minutos después de la hora de salida prevista inicialmente.
- Opción entre i) un transporte alternativo o la continuación del viaje lo antes posible y ii) el reembolso en 14 días (y, de ser necesario, el regreso gratuito al primer punto de partida). Si el transportista no propone esas opciones, este debe proceder en el plazo de un mes al reembolso más una indemnización del 50 %.
- En el caso de trayectos superiores a tres horas, debe ofrecerse asistencia (comida y alojamiento, de ser necesario y con un límite de dos noches y 80 euros por noche) a partir de los 90 minutos de retraso. No existirá obligación de alojamiento si la anulación o el retraso se deben a las condiciones meteorológicas o a un desastre natural.

<sup>[1]</sup> En 2013, el TJUE sentenció que los viajeros tienen derecho al reembolso parcial del precio de su billete de tren en caso de retraso significativo, incluso si tal retraso se debe a un caso de fuerza mayor (C-509/11). La propuesta de modificación del reglamento que la Comisión presentó en 2017 prevé la supresión de esta indemnización automática.

<sup>[2]</sup> Determinados derechos se aplican también a los servicios regulares de corta distancia (información, no discriminación, acceso de pasajeros con movilidad reducida) o a los servicios discrecionales (no discriminación, indemnización en caso de accidente o de daños a los equipos de los pasajeros con movilidad reducida).

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo siempre ha mostrado un sólido compromiso en favor de los derechos de los pasajeros de todos los medios de transporte. Su principal objetivo consiste, en la actualidad, en velar por la aplicación efectiva de las normas que se han adoptado en los últimos años. Así, se ha mostrado favorable a normas de más fácil comprensión, a una información clara y precisa a los pasajeros antes y durante su viaje, a medios de impugnación sencillos y rápidos y, por último, a un mejor control de la aplicación de la normativa vigente. En sus dos resoluciones aprobadas en 2012 propone, en primer lugar, que la normativa defina con claridad las «circunstancias excepcionales» que permiten a los transportistas quedar exentos de algunas de sus obligaciones, la oferta por parte de estos de asistencia telefónica permanente a tarifas sin recargo, la obligación de tramitar las reclamaciones de los pasajeros en un plazo de dos meses y medidas para mejorar la eficacia de los organismos nacionales de control.

El Parlamento también ha defendido una mejora de los derechos existentes, en especial en materia de cláusulas abusivas en los contratos de transporte, la garantía de una mejor accesibilidad a las infraestructuras de transporte para los pasajeros con movilidad reducida y la instauración de nuevos derechos, como normas mínimas de calidad o normas para proteger eficazmente al pasajero de viajes multimodales (este último punto implica, en particular, que los Estados miembros se abstengan de recurrir a excepciones a la aplicación de los Reglamentos de los transportes por ferrocarril o por carretera).

Principales decisiones del Parlamento Europeo en la materia:

- Resolución, de 25 de noviembre de 2009, sobre la compensación destinada a los pasajeros en caso de quiebra de una compañía aérea, DO C 285E de 21.10.2010, p. 42;
- Resolución, de 25 de octubre de 2011, sobre la movilidad y la inclusión de las personas con discapacidad y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, DO C 131E de 8.5.2013, p. 9;
- Resolución, de 29 de marzo de 2012, sobre el funcionamiento y la aplicación de los derechos adquiridos de los usuarios de los transportes aéreos, DO C 257E de 6.9.2013, p. 1;
- Resolución, de 23 de octubre de 2012, sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, DO C 68E de 7.3.2014, p. 21;
- Resolución legislativa, de 5 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los viajeros y su equipaje, P7\_TA(2014)0092;
- Resolución, de 7 de julio de 2015, sobre la creación de sistemas integrados de expedición de billetes multimodales en Europa, DO C 265 de 11.8.2017, p. 2.

---

→ Beata Tuszyńska

## 2.2.4. La salud pública

*El Tratado de Lisboa ha reforzado la importancia de la política sanitaria, al estipular que, «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana». Este objetivo debe alcanzarse mediante el apoyo de la Unión a los Estados miembros y fomentando la cooperación. La responsabilidad primaria de protección de la salud y, en particular, de los servicios de salud, sigue siendo competencia de los Estados miembros. Sin embargo, la Unión desempeña un papel importante en la mejora de la salud pública, al prevenir y gestionar enfermedades, mitigar las fuentes de peligro para la salud humana y armonizar las estrategias de los Estados miembros en materia de salud. La Unión ha adoptado con éxito una política global a través de la estrategia sanitaria «Salud para el Crecimiento», junto con su programa de acción (2014-2020) y un corpus de Derecho derivado. La configuración institucional actual para contribuir a su aplicación incluye a la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTE) y a organismos especializados, principalmente el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA).*

### Fundamento jurídico

Artículo 168 del TFUE.

### Objetivos

Los tres objetivos estratégicos de la política de la Unión en materia de salud son:

- Promover la buena salud: evitar enfermedades y fomentar modos de vida saludables abordando las cuestiones de la alimentación, la actividad física, el consumo de alcohol, tabaco y drogas, los peligros derivados del medio ambiente y las lesiones. Con el envejecimiento de la población, las necesidades sanitarias específicas de las personas mayores requieren mayor atención;
- Proteger a los ciudadanos frente a las amenazas para la salud: mejorar la vigilancia y la preparación frente a las epidemias y al bioterrorismo, y aumentar la capacidad de respuesta ante nuevos desafíos para la salud tales como el cambio climático;
- Apoyar sistemas sanitarios dinámicos: ayudar a los sistemas sanitarios de los Estados miembros a responder a los retos del envejecimiento de la población, mejorar las expectativas de los ciudadanos y la movilidad de los pacientes y los profesionales de la salud.

### Resultados

La política de salud pública de la Unión se origina en las disposiciones sobre salud y seguridad y, con posterioridad, se desarrolla como resultado de la libre circulación de personas y mercancías en el mercado interior, que exige coordinación en el ámbito de la salud pública. En las medidas de armonización encaminadas a crear el mercado interior, las propuestas en el campo de la salud y la seguridad se basaron

en un elevado nivel de protección. Varios factores, incluida la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) a finales del siglo XX, colocaron la salud y la protección de los consumidores en un lugar destacado de la agenda política. Como resultado, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTE) asumió la coordinación de los ámbitos relacionados con la salud, incluidos los productos farmacéuticos. La consolidación de agencias especializadas como la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y la creación del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) ejemplifican el compromiso cada vez mayor de la Unión con la política sanitaria. La salud pública se beneficia también de acciones en ámbitos políticos tales como el medio ambiente y la alimentación, entre muchos otros. La entrada en vigor del marco REACH (para la evaluación y el registro de sustancias químicas) y la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) constituyen otros buenos indicadores de los esfuerzos multidisciplinares orientados a mejorar la salud de los ciudadanos europeos.

### A. Acciones y contexto históricos

Pese a la falta de un fundamento jurídico claro, con anterioridad al Tratado actual la política de salud pública se había desarrollado en distintos ámbitos, entre los que se encontraban:

- Medicamentos: la legislación adoptada desde 1965 ha intentado alcanzar unas normas rigurosas en la investigación y fabricación de medicamentos y la armonización de procedimientos nacionales de autorización de medicamentos, e introducir normas sobre publicidad, etiquetado y distribución. El paquete sobre productos farmacéuticos, que se centra, entre otras cuestiones, en la farmacovigilancia, fue aprobado por el Parlamento en 2011.

- Investigación: los programas de investigación en materia de medicina y salud pública se remontan a 1978. Han cubierto aspectos tales como el envejecimiento, los problemas de salud relacionados con el medio ambiente y el estilo de vida, los riesgos de la radiación y el análisis del genoma humano, y prestan especial atención a las principales enfermedades. Estas cuestiones relativas a la salud y otros asuntos emergentes se abordaron en el Séptimo Programa Marco de la UE; este trabajo se ha proseguido en el marco del programa Horizonte 2020, sucesor del anterior.
- Asistencia mutua: los Estados miembros acordaron ofrecerse asistencia mutua en caso de catástrofes o enfermedades extremadamente graves. Muchas cuestiones de este tipo han salido a la luz pública en las dos últimas décadas, como la «enfermedad de las vacas locas» (EEB), la gripe porcina, la gripe H1N1 y el virus del Zika, entre otras.
- En 2013, el Parlamento definió su posición al adoptar legislación sobre la prestación transfronteriza de asistencia sanitaria y la revisión del marco jurídico para los productos sanitarios y las terapias avanzadas (cuestiones estas pendientes del acuerdo del Consejo).

Las acciones que han ido configurando la actual política de la Unión en materia de salud parten de varias iniciativas concretas. La aparición de las toxicomanías, el cáncer y el sida (entre otros) como grandes problemas sanitarios, acompañada de la cada vez mayor libertad de circulación de los pacientes y los profesionales de la salud dentro de la Unión, han hecho que la salud pública ocupe hoy una posición cada vez más importante en la agenda de la Unión. Entre las principales iniciativas figuraron los programas «Europa contra el Cáncer» y «Europa contra el SIDA» (de 1987 y 1991, respectivamente). Además, el Consejo de Ministros de Sanidad adoptó algunas resoluciones de importancia decisiva en materia de política sanitaria, salud y medio ambiente, y control y seguimiento de enfermedades transmisibles. En 1993, la Comisión publicó una Comunicación sobre el marco de actuación en el ámbito de la salud pública que definió ocho ámbitos de acción, con lo que sentó las bases para el primer programa plurianual en materia de salud pública y para sus sucesores:

- Promoción de la salud: estilo de vida saludable; alimentación; consumo de alcohol, tabaco y drogas; y medicación;
- Control de la salud: programa basado en la cooperación, incluido un centro para la recogida de datos;
- Programa «Europa contra el Cáncer»: estudios epidemiológicos e investigación;

- Drogas: observatorio de la UE en Lisboa; Convención de las Naciones Unidas; contactos bilaterales con países productores;
- Sida y otras enfermedades transmisibles: medidas de información, educación y prevención;
- Prevención de accidentes y lesiones: accidentes durante el tiempo libre; especial atención puesta en los niños, los adolescentes y las personas de edad avanzada;
- Enfermedades relacionadas con la contaminación: mejora de los datos; percepción de riesgos; especial atención a los problemas respiratorios y las alergias;
- Enfermedades raras: base de datos de la Unión; intercambio de información; detección precoz.

Los ocho programas mencionados se ejecutaron entre 1996 y 2002. De la evaluación del programa se dedujo que su configuración de carácter general podía haber limitado su eficacia, que quedaba diluida al abordarse cada enfermedad de forma aislada. Se consideró necesario adoptar un enfoque interdisciplinar más horizontal, con el que la acción de la Unión pudiese generar un valor añadido. Los ocho programas independientes iniciales fueron sustituidos en 2003 por un único programa horizontal integrado, el Programa de Salud Pública de la UE (2003-2008), aprobado por codecisión. La segunda fase la constituyó el Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013), que dispone de un presupuesto de 312 millones de euros. El programa actual, que corresponde a la tercera fase, se llama «Salud para el Crecimiento» y abarca el periodo 2014-2020.

## B. Últimos acontecimientos

En los últimos años, las instituciones se han centrado en tres dimensiones clave con repercusiones directas en las políticas de salud pública:

### 1. Consolidación del marco institucional

El papel del Parlamento como órgano de toma de decisiones (mediante codecisión con el Consejo) se ha visto reforzado en las cuestiones relativas a la salud, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores. Se ha perfeccionado la manera de poner en marcha las iniciativas legislativas por parte de la Comisión, mediante procedimientos armonizados de consulta entre servicios, nuevas normas de comitología y un diálogo con la sociedad civil y los expertos. Finalmente, se ha potenciado la función de las agencias (EMA, ECDC, EFSA), en concreto con la creación de la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC), que ejecuta el programa de la Unión en el ámbito de la salud.

## 2. Necesidad de reforzar la capacidad de reacción rápida

Actualmente se considera fundamental que la Unión disponga de una capacidad de respuesta rápida que le permita reaccionar ante las amenazas sanitarias importantes de una manera coordinada, especialmente a la luz de la amenaza bioterrorista y de las posibles epidemias mundiales, en una época en que, debido a la rapidez de los transportes mundiales, resultan fácilmente transmisibles.

## 3. Necesidad de coordinar mejor la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades

El objetivo en este caso es abordar las principales causas subyacentes de la mala salud vinculada al estilo de vida y a los factores económicos y medioambientales (contaminación por plaguicidas, metales pesados, alteradores endocrinos). Ello conlleva, en particular, una coordinación estrecha con otros ámbitos de competencia de la Unión, tales como el medio ambiente, el transporte, la agricultura y el desarrollo económico. Supone, además, intensificar las consultas con todas las partes interesadas y adoptar un procedimiento de toma de decisiones más abierto y transparente. La creación de un mecanismo de consulta pública en el ámbito de la salud constituye una iniciativa clave en este ámbito.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha fomentado siempre el establecimiento de una política coherente en materia de salud pública. En este sentido, ha procurado activamente fortalecer y promover la política sanitaria a través de una serie de opiniones, estudios, debates, declaraciones escritas e informes de propia iniciativa sobre una amplia gama de asuntos, entre los que se incluyen: la estrategia de la Unión en materia de salud; las radiaciones; la protección para pacientes objeto de tratamiento o diagnóstico médicos; información y estadísticas sobre salud; el respeto de la vida y cuidados para los enfermos terminales; la Carta Europea de los Niños Hospitalizados; los factores determinantes de la salud; la biotecnología, incluidos los trasplantes de células, tejidos y órganos y la maternidad subrogada; las enfermedades raras; la seguridad y la autosuficiencia en el suministro de sangre para transfusión y otros fines médicos; el cáncer; las hormonas y los alteradores endocrinos; los campos electromagnéticos; las drogas y sus efectos sobre la salud; el tabaquismo; el cáncer de mama y, en particular, la salud de la mujer; las radiaciones ionizantes; la tarjeta sanitaria europea, con datos médicos esenciales que puede leer cualquier médico; la nutrición y la dieta, y sus efectos sobre la salud; la EEB y sus consecuencias, y la seguridad alimentaria y los riesgos para la salud; la sanidad electrónica y la telemedicina; la resistencia a los antibióticos, la biotecnología y sus implicaciones médicas; los aparatos

médicos; la asistencia sanitaria transfronteriza; la enfermedad de Alzheimer y otras demencias; la medicina complementaria y alternativa; la preparación ante la pandemia de gripe H1N1; la resistencia a los agentes antimicrobianos, y las terapias avanzadas.

El Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores 2007-2013 se basaba en la estrategia «Más salud, seguridad y confianza para los ciudadanos: estrategia de salud y protección de los consumidores», que se adoptó en 2007 y se sustentaba en cuatro principios: una estrategia basada en valores sanitarios compartidos; la salud es el tesoro máspreciado; la salud en todas las políticas; y el refuerzo de la voz de la Unión en el ámbito de la salud a escala mundial. Sus objetivos eran los siguientes: promover la buena salud en una Europa que envejece; proteger a los ciudadanos frente a las amenazas para la salud; y fomentar sistemas sanitarios dinámicos y las nuevas tecnologías. Se asignó al programa un presupuesto de 321,5 millones de euros, lo que demuestra claramente la importancia que se concede a este ámbito, a pesar de que esta cifra final representó una reducción considerable respecto a los importes propuestos por el Parlamento.

La Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), principal agente del Parlamento en cuestiones relacionadas con la salud, asume más de una tercera parte de todo el trabajo legislativo de esta institución. Tanto en las anteriores legislaturas como en la actual, el Grupo de trabajo sobre salud de la Comisión ENVI ha desempeñado un papel extremadamente activo en la promoción de intercambios entre diputados al Parlamento Europeo y expertos profesionales en las cuestiones de salud más candentes, a través de la organización de talleres temáticos.

En 2013 el Parlamento aprobó la revisión del marco de la Unión en el campo de los ensayos clínicos, ya que, a lo largo del tiempo, había quedado patente que este marco no favorecía el desarrollo de nuevos tratamientos debido a normas excesivamente rigurosas.

La estrategia de la Unión «Juntos por la salud» respalda la estrategia global Europa 2020, que se propone lograr que la economía de la Unión sea inteligente, sostenible e integradora y promueva el crecimiento para todos, lo que presupone el buen estado de salud de la población. En 2014 se puso en marcha el tercer programa de salud destinado a promover la salud en Europa, fomentando para ello la cooperación entre los países de la Unión a fin de mejorar las políticas sanitarias en pro de los ciudadanos, e incentivando asimismo la puesta en común de los recursos. El programa se llama «Salud para el Crecimiento» y abarca el periodo de 2014 a 2020. El programa definitivo que se adoptó es el fruto de una negociación satisfactoria entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo sobre tres cuestiones fundamen-

tales: la dotación presupuestaria, las modalidades de aprobación de los programas de trabajo anuales, y la cofinanciación de las acciones conjuntas destinadas a crear incentivos para mejorar la participación de los Estados miembros con menos medios. El presupuesto total asciende a casi 450 millones de euros.

El Parlamento está trabajando actualmente, en 2016, en un informe de propia iniciativa sobre las opciones de la Unión para mejorar el acceso a los medicamentos, en el que se aborda el derecho fundamental de los ciudadanos a recibir tratamiento médico, la escalada de los precios de los medicamentos y las dificultades de los pacientes para acceder a determinados productos debido a la escasez de medicamentos

esenciales y a otras distorsiones del mercado farmacéutico.

Otra tendencia manifiesta en el ámbito de la salud es la creciente apuesta por las tecnologías de la información y el uso generalizado de dispositivos móviles (teléfonos inteligentes y tabletas) y aplicaciones inteligentes, gracias a los cuales los distintos actores del sector pueden disfrutar de una conectividad ubicua y permanente. El Parlamento participa de forma activa en los debates sobre los nuevos horizontes que abren la sanidad electrónica y la sanidad móvil.

---

→ [Marcelo Sosa Iudicissa / Purificación Tejedor del Real](#)

## 2.2.5. Los medicamentos y productos sanitarios

*Los medicamentos y productos sanitarios están sometidos a las reglas del mercado único y, por lo tanto, la Unión tiene competencias en lo relativo a su autorización a través de la evaluación y la supervisión. Para proteger la salud pública, los nuevos productos farmacéuticos para uso humano deben ser autorizados, antes de su introducción en el mercado, con arreglo a un procedimiento centralizado por la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y/o de forma descentralizada por las agencias nacionales. Los productos sanitarios requieren un marco regulador detallado para el acceso al mercado a través de organizaciones del sector privado denominadas «organismos notificados»; en la actualidad se está desarrollando un proceso de revisiones, y en 2017 entrará en vigor un nuevo planteamiento legislativo.*

### Fundamento jurídico

Artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La política sanitaria europea se basa en el principio de que la buena salud de la población es una condición para alcanzar los objetivos básicos de la Unión de prosperidad, solidaridad y seguridad. La estrategia sanitaria de la Unión propone, además, tres objetivos: promover la buena salud en una Europa que envejece, proteger a los ciudadanos frente a las amenazas para la salud y fomentar sistemas sanitarios dinámicos y las nuevas tecnologías. En términos económicos, el sector farmacéutico, como uno de los sectores más resistentes, contribuye de manera significativa al bienestar europeo, a través de la disponibilidad de medicamentos, el crecimiento económico y el empleo sostenible.

### Resultados y evolución actual

Un medicamento es cualquier sustancia o composición que se presente como poseedora de propiedades curativas o preventivas de las enfermedades humanas. Con miras a proteger la salud pública, la autorización de comercialización, la clasificación y el etiquetado de los medicamentos están regulados en la Unión desde 1965. Las grandes diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros han dificultado el comercio de medicamentos en el mercado interior. La Agencia Europea de Medicamentos (EMA) ha sido responsable de la evaluación de los medicamentos desde su creación, en 1993. En 1995 se estableció un procedimiento de autorización centralizado para garantizar los niveles más elevados de salud pública y garantizar la disponibilidad de medicamentos. Los principales textos legislativos en este ámbito son la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n.º 726/2004, que fijan las normas para el establecimiento de los procedimientos centralizado y descentralizado. En 2008, la Comisión propuso el «paquete sobre productos farmacéuticos»,

una visión renovada para el sector farmacéutico centrada en unos «medicamentos seguros, innovadores y accesibles» y tres propuestas legislativas destinadas a facilitar información al público, supervisar la seguridad y combatir los medicamentos falsificados. Se han adoptado Reglamentos específicos para los medicamentos huérfanos (Reglamento (CE) n.º 141/2000), los medicamentos para niños (Reglamento (CE) n.º 1901/2006) y las terapias avanzadas (Reglamento (CE) n.º 1394/2007).

Una vez introducidos en el mercado, los medicamentos son supervisados durante toda su vida por la EMA en el marco del sistema de farmacovigilancia, que registra todo efecto adverso de los medicamentos en la práctica clínica cotidiana. El primer marco jurídico para la farmacovigilancia entró en vigor con la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n.º 726/2004. En 2012 se establecieron nuevos requisitos y procedimientos en el nuevo Reglamento 1027/2012 y la Directiva 2012/26/UE.

Los ensayos clínicos son investigaciones sistemáticas de los medicamentos en seres humanos destinadas a estudiar la eficacia y seguridad de un medicamento determinado. Para introducir un medicamento en el mercado, debe ir acompañado de documentos que indiquen los resultados de las pruebas a que se haya sometido. Desde 1990 las normas se han desarrollado progresivamente —en la Unión y a escala internacional— y están codificadas en la legislación de la UE, un proceso obligatorio para el sector farmacéutico. La base que establece la realización de ensayos clínicos aceptables con seres humanos se fundamenta en la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano, tal y como se refleja en la Declaración de Helsinki de 1996. La Directiva 2001/20/CE (Directiva sobre ensayos clínicos) aborda la aplicación de buenas prácticas clínicas, lo que queda reforzado en la Directiva 2005/28/CE. En 2012, la Comisión presentó al Parlamento una propuesta para la regulación en este ámbito (COM(2012)0369). En 2014 entró en vigor una nueva legislación revisada: el Reglamento (UE) n.º 536/2014, por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE.



Los medicamentos de terapia avanzada son un tipo de medicamento o fármaco relativamente reciente basado en avances logrados en biotecnología celular y molecular y tratamientos nuevos, incluida la terapia génica, la terapia celular o la ingeniería de tejidos. Estos complejos productos que conllevan procesos farmacológicos, inmunológicos y metabólicos no pueden tratarse de la misma forma que los medicamentos convencionales y requieren una legislación específica, como se establece en el Reglamento (CE) 1394/2007 y la Directiva 2009/120/CE. Debido al riesgo de transmisión de enfermedades que plantean, los tejidos y células deben someterse a requisitos estrictos de calidad y seguridad. Por tal motivo, la Directiva 2004/23/CE, relativa al establecimiento de normas de calidad y de seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos, es de gran relevancia para estos medicamentos. En el seno de la EMA se ha creado un comité de terapias avanzadas responsable de evaluar la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos de terapia avanzada y realizar un seguimiento de la evolución científica en este ámbito. En 2012, la Comisión puso en marcha una consulta pública para cooperar con los interesados (es decir, las partes interesadas, incluidas las pequeñas y medianas empresas), con miras al establecimiento de sus puntos de vista sobre los medicamentos de terapia avanzada. Este ámbito emergente de la biomedicina tiene un enorme potencial para los pacientes y el sector.

Los medicamentos pediátricos también han sido regulados de forma específica (en virtud del Reglamento (CE) n.º 1902/2006 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1901/2006) para garantizar que los medicamentos satisfagan las necesidades de los niños; anteriormente existía en este ámbito una laguna legislativa debido a la cual se trataba a los niños con los mismos medicamentos y dosis que a los adultos. Como continuación de una consulta anterior, en 2013 la Comisión presentó al Parlamento un informe de situación sobre el Reglamento pediátrico que abarcaba los primeros cinco años de su aplicación.

En la Unión, las enfermedades raras son las que afectan a no más de 5 de cada 10 000 personas, y se han diseñado medicamentos huérfanos específicamente para tratar esas enfermedades. El Reglamento (CE) n.º 141/2000 establece el procedimiento centralizado para la designación de medicamentos huérfanos. Hasta la fecha, la Unión ha autorizado pocos medicamentos huérfanos y, debido al reducido número de personas afectadas por enfermedades raras, se ha desatendido la investigación en este ámbito. Con esto en mente, se han puesto en marcha distintas medidas, como la Iniciativa sobre medica-

mentos innovadores (IMI), para alentar el desarrollo de medicamentos huérfanos por el sector.

La lucha contra la resistencia a los antimicrobianos forma parte del objetivo de «proteger a los ciudadanos frente a las amenazas para la salud» de la estrategia de la Unión «Juntos por la salud». Los agentes antimicrobianos son sustancias que eliminan o inhiben los microorganismos, incluidas las bacterias, los virus, los hongos y los parásitos. El uso (y abuso) de agentes antimicrobianos guarda relación con la creciente prevalencia de microorganismos que han desarrollado resistencia a tales agentes, planteando así una amenaza para la salud pública. En virtud de la Decisión 2119/98/CE se creó el Sistema Europeo de Vigilancia de Resistencias Antimicrobianas, y en 2001 la Comisión adoptó una estrategia contra la resistencia a los antimicrobianos (COM(2001)0333). En respuesta a lo anterior, el Consejo adoptó una Recomendación sobre la utilización prudente de los agentes antimicrobianos en la medicina humana (2002/77/CE). Los objetivos actuales están encaminados a evitar la expansión de cepas resistentes y a garantizar que los antibióticos se utilicen solo cuando sean necesarios. En 2011, la Comisión puso en marcha un Plan de acción contra la amenaza creciente de las resistencias bacterianas, con cuatro pilares principales: vigilancia, investigación y desarrollo de productos, prevención y cooperación internacional. El 11 de diciembre de 2012, el Parlamento adoptó una Resolución sobre el desafío microbiano: la creciente amenaza de la resistencia a los antimicrobianos<sup>[1]</sup>. En 2015, aprobó además una Resolución sobre una asistencia sanitaria más segura en Europa: mejorar la seguridad de los pacientes y combatir la resistencia a los antimicrobianos; entre otras cosas, en la Resolución se pide a los Estados miembros que fijen objetivos cuantitativos concretos y ambiciosos para reducir el uso de antibióticos.

En 2011 se adoptó una nueva Directiva sobre medicamentos falsificados (Directiva 2011/62/UE), transpuesta por los Estados miembros en enero de 2013, en la que se aborda el alarmante aumento de este fenómeno. La falsificación puede guardar relación con su identidad, su historial o su origen, la presencia de ingredientes de poca calidad, falsificados o irrelevantes, dosis erróneas, etc. En un esfuerzo por combatir los medicamentos falsificados, la Comisión ha adoptado medidas para promocionar la reflexión sobre las formas de mejorar el acceso al mercado y desarrollar iniciativas que impulsen la investigación farmacéutica en la Unión, combatir la falsificación y la distribución ilegal de medicamentos, lograr el acceso a información de gran calidad sobre los medicamentos que solo pueden dispensarse con receta y mejorar la protección de los pacientes mediante el refuerzo de la farmacovigilancia.

[1] DO C 434 de 23.12.2015, p. 49.

Se ha adoptado un corpus legislativo de la Unión a fin de especificar los requisitos esenciales que deben cumplir los productos sanitarios para poder introducirse en el mercado y el procedimiento de evaluación de la conformidad, así como las condiciones para la investigación clínica y para el envasado y el etiquetado. En 2012, la Comisión puso en marcha propuestas para dos nuevos Reglamentos: a) la propuesta de Reglamento sobre los productos sanitarios y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE, el Reglamento (CE) n.º 178/2002 y el Reglamento (CE) n.º 1223/2009 (COM(2012)0542), y b) la propuesta de Reglamento sobre los productos sanitarios para diagnóstico in vitro (COM(2012)0541). El Pleno del Parlamento aprobó ambos Reglamentos en abril de 2014. Respecto de ambos Reglamentos existe acuerdo político en el Consejo, en su posición en primera lectura.

### Desafíos adicionales

La Comisión reconoce el papel de la investigación y el desarrollo farmacéuticos. Actualmente lleva a cabo distintas iniciativas para fomentar la innovación. En 2006 se adoptaron el Séptimo Programa Marco de Investigación (7PM) y el Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC), para apoyar las nuevas tecnologías y su comercialización acelerada. El Tercer Programa de Salud se ha previsto en el marco del Reglamento (UE) n.º 282/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a la creación de un tercer programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2014-2020, y respaldará medidas en los ámbitos de las enfermedades transmisibles y otras amenazas para la salud, así como las células y los tejidos humanos, la sangre, los órganos humanos, los medicamentos y los productos sanitarios.

Crear incentivos para el desarrollo de productos farmacéuticos es una importante medida para combatir enfermedades, especialmente en los países en desarrollo. La Unión ha ido perdiendo terreno en lo que a la innovación farmacéutica se refiere, y las inversiones en investigación y desarrollo se han ido trasladando paulatinamente de Europa hacia los Estados Unidos y Asia. Además, el sector está siendo objeto de una globalización creciente que, aunque ofrece oportunidades por lo que respecta al acceso a nuevos mercados, también da lugar a una división global del trabajo. En este contexto se creó la IMI, como una medida esencial para reforzar la competitividad en materia de investigación y desarrollo biofarmacéuticos.

El acceso a los medicamentos esenciales forma parte del derecho a la salud, según la OMS. No obstante, el acceso a los tratamientos sanitarios depende cada vez más de la disponibilidad de medicamentos asequibles. Los resultados muestran diferencias sorprendentes en las ventas y la disponibilidad de

medicamentos innovadores entre distintos Estados miembros. Este problema se ve agravado por la crisis económica. Preocupado por esta grave situación, el Parlamento Europeo ha puesto en marcha un informe de propia iniciativa sobre las opciones de la Unión para mejorar el acceso a los medicamentos.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha fomentado el establecimiento de una política coherente en materia de salud pública y de una política sobre productos farmacéuticos que tenga en cuenta tanto el interés de la salud pública como los aspectos industriales. También ha procurado activamente fortalecer y promover la política sanitaria a través de opiniones, preguntas a la Comisión e informes de propia iniciativa sobre asuntos tales como la resistencia a los antimicrobianos, la seguridad de los pacientes y la protección frente a las infecciones hospitalarias, los medicamentos, los productos sanitarios y las terapias alternativas.

En la actualidad, la Unión está estudiando aún el proyecto legislativo sobre «medicamentos para uso humano: información sobre productos sujetos a prescripción médica» (2008/0255(COD)). El Parlamento considera que la información relativa a los medicamentos sujetos a prescripción debe estar disponible para los pacientes y para el público en general. Los pacientes deben tener el derecho a acceder fácilmente al resumen de las características del producto y al prospecto, de forma tanto electrónica como impresa. El prospecto debe incluir un breve apartado en el que se expongan los beneficios y los posibles riesgos del medicamento en cuestión, así como información adicional con miras a un uso seguro y eficaz del medicamento en cuestión. Debe hacerse una distinción clara entre la interpretación de la información y la publicidad, y mantenerse la prohibición de hacer publicidad para el público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica.

El sistema europeo de farmacovigilancia se vio reforzado por las enmiendas del Parlamento a las últimas propuestas de la Comisión en varios niveles técnicos.

En cuanto a la cuestión de los medicamentos falsificados, el Parlamento sostiene, junto con el Consejo, que debe introducirse una definición clara de «medicamentos falsificados» en la legislación, con lo que se distinguirían claramente los medicamentos falsificados de otros productos ilegales y de las infracciones en materia de propiedad intelectual. Habida cuenta de que la red de distribución de medicamentos es cada vez más compleja, la nueva legislación se dirige a todos los actores, incluidos los distribuidores al por mayor y los intermediarios que participan en la venta o la adquisición de medicamentos sin ven-

der o comprar ellos mismos estos medicamentos y sin tenerlos en propiedad ni manipularlos físicamente. Los dispositivos de seguridad deben permitir que se verifique la autenticidad y la identificación de envases individuales, y servir para comprobar si han sido objeto de manipulación. La venta ilegal de medicamentos al público a través de internet representa una amenaza importante para la salud pública, ya que mediante este método de venta pueden llegar al público medicamentos falsificados.

En resumen, con respecto a los diversos textos legislativos relativos a los medicamentos, el Parlamento ha logrado mejoras importantes de las propuestas presentadas por la Comisión y, con ello, ha contribuido a la creación de un entorno más seguro para la utilización de productos farmacéuticos para la salud y el bienestar de los ciudadanos de la Unión.

---

→ Purificación Tejedor del Real / Marcelo Sosa Iudicissa

## 2.2.6. La seguridad de los alimentos

*La política europea en materia de seguridad de los alimentos persigue dos objetivos: proteger la salud humana y los intereses de los consumidores, y promover el buen funcionamiento del mercado único europeo. De esta manera, la Unión vela por que se establezcan y se apliquen normas de control en los ámbitos de la higiene de piensos y alimentos, la sanidad animal y vegetal y la prevención de la contaminación de los alimentos con sustancias externas. La Unión regula asimismo el etiquetado de los alimentos y piensos.*

### Base jurídica

Artículo 43, artículo 114, artículo 168, apartado 4, y artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Consideraciones generales

A raíz de una serie de crisis relacionadas con la alimentación humana y animal (como el brote de EEB o la alarma generada por las dioxinas), la política de la Unión en materia de seguridad alimentaria fue sometida a una reforma sustancial a principios de 2000. Se definió el enfoque «de la granja a la mesa», garantizando un elevado nivel de seguridad en todas las fases del proceso de producción y distribución para todos los alimentos comercializados en la Unión, independientemente de que se produzcan dentro de esta o se importen de terceros países. Este corpus legislativo constituye un sistema complejo e integrado de normas que abarcan toda la cadena alimentaria, desde la alimentación y la salud de los animales, pasando por la protección fitosanitaria y la producción de los alimentos, hasta su transformación, almacenamiento, transporte, importación y exportación y venta al por menor.

### Resultados

#### A. Legislación general

Un Reglamento marco establece los principios y los requisitos generales de la legislación en materia de piensos y alimentos, tomando en consideración el «principio de cautela» (véase la ficha 2.5.1). El Reglamento establece un enfoque para la determinación del riesgo, así como las disposiciones generales en materia de trazabilidad para alimentos y piensos. Introduce el sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF), que permite a los Estados miembros y a la Comisión intercambiar información con rapidez y coordinar sus respuestas ante las amenazas sanitarias provocadas por alimentos o piensos. Mediante este Reglamento se creó asimismo la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), encargada de evaluar y proporcionar información acerca de todos los riesgos relacionados con la cadena alimentaria. Tras un control de adecuación, y en respuesta a la iniciativa ciudadana europea sobre

el glifosato, la Comisión propuso una revisión de la legislación alimentaria general de la Unión para mejorar la transparencia de las evaluaciones del riesgo de la EFSA y la independencia de los estudios científicos subyacentes, así como la cooperación con los Estados miembros sobre la puesta a disposición de expertos y datos. También serán objeto de revisión otros elementos clave de la legislación en los ámbitos de los nuevos alimentos, los OMG, los plaguicidas, los materiales en contacto con los alimentos y los aditivos alimentarios, a fin de adecuarlos a la revisión de la legislación alimentaria general y de aumentar la transparencia.

#### B. Higiene de los productos alimenticios

En abril de 2004, en el contexto del enfoque «de la granja a la mesa», se adoptó un nuevo marco legislativo conocido como el «paquete higiene» relativo a la higiene de los productos alimenticios, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal y se crea un marco comunitario para los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, que prevé asimismo normas específicas para la carne fresca, los moluscos bivalvos, la leche y los productos lácteos. Este paquete atribuye la responsabilidad de la higiene de los productos alimenticios directamente a los distintos actores de la cadena alimentaria mediante un sistema de autorregulación que utiliza el método APPCC (análisis de peligros y puntos de control crítico), que se supervisa por medio de controles oficiales que deben realizar las autoridades competentes.

#### C. Contaminación de los alimentos

La contaminación de los alimentos puede producirse de forma natural o ser el resultado de prácticas de cultivo o procesos de producción. Para proteger la salud pública, se fijan y revisan regularmente los contenidos máximos de contaminantes en los alimentos, tales como los nitratos, los metales pesados y las dioxinas. Los residuos en los productos alimenticios pueden provenir también de animales productores de alimentos que hayan sido tratados con medicamentos veterinarios o expuestos a plaguicidas o biocidas. Los límites máximos de residuos se fijan y actualizan de forma periódica. En la Unión no pue-

den comercializarse productos alimenticios con cantidades inaceptables de sustancias contaminantes.

Además, existen normas relativas a los materiales en contacto con los alimentos, como los materiales para el transporte o la transformación de alimentos, los materiales de envase y los empleados en vajillas y utensilios de cocina. Un Reglamento marco establece los requisitos generales para todos los materiales y artículos pertinentes, garantizando que estos materiales no transfieran sus componentes a los alimentos en cantidades que puedan ser nocivas para la salud humana; la Unión puede adoptar medidas con disposiciones más específicas por lo que respecta a diecisiete materiales y objetos en contacto con los alimentos enumerados en el anexo I de dicho Reglamento. En lo concerniente a los plásticos, por ejemplo, se han introducido restricciones de uso del bisfenol A en los biberones de plástico para lactantes.

#### D. Etiquetado de alimentos

El marco regulador relativo al etiquetado de los productos alimenticios está concebido para garantizar el acceso de los consumidores a una información clara, completa y fiable sobre el contenido y la composición de los productos a fin de proteger su salud e intereses. Por ejemplo, los alérgenos, como la soja, el gluten o la lactosa, tienen que venir indicados claramente en el envase. La principal novedad de la nueva reglamentación sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, aplicable desde diciembre de 2016, es que exige que los productores indiquen la presencia de alérgenos en los alimentos no envasados (por ejemplo, en restaurantes y cafeterías), el origen de la carne no elaborada (para ciertos tipos de carne distintos de las carnes de vacuno, que ya deben llevar una etiqueta que indique su origen) y la presencia de imitaciones de alimentos, como los productos vegetales en sustitución del queso o la carne. Las disposiciones de aplicación se recogen en una normativa específica etiquetado de origen, que requiere (con ciertas excepciones) la indicación del lugar de cría y el lugar de sacrificio para la carne preenvasada, fresca, refrigerada o congelada, de porcino, ovino, caprino y aves de corral.

El etiquetado, la presentación o la publicidad de los alimentos no pueden inducir a error a los consumidores. Existen normas claras sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables autorizadas (tales como «bajo en grasas» o «alto contenido en fibra» o las que establecen una relación entre la salud y la alimentación). Dichas declaraciones deben basarse en pruebas científicas y constar en un registro público europeo.

Un nuevo Reglamento sobre alimentos para grupos específicos suprime el concepto de una amplia categoría de alimentos «dietéticos» en favor de normas para determinados grupos vulnerables de consumidores, como los lactantes y los niños de corta edad,

las personas con patologías especiales o las sometidas a dietas de bajo valor energético para reducción de peso.

#### E. Sustancias añadidas a los alimentos

Los aditivos alimentarios, las enzimas alimentarias o los aromas alimentarios —también conocidos como «enriquecedores de alimentos»— son sustancias que normalmente no se consumen solas, sino que se añaden intencionalmente a los productos alimentarios para determinadas funciones tecnológicas —por ejemplo, como colorantes, edulcorantes o conservantes—. Hay normas que rigen el procedimiento de autorización, las condiciones de uso y el etiquetado de estas sustancias. Lo mismo puede decirse de los complementos alimenticios tales como las vitaminas y los minerales, que pueden añadirse a los alimentos a fin de enriquecer o de acentuar una determinada característica nutricional, siempre que figuren en listas específicas de sustancias autorizadas con sus correspondientes fuentes autorizadas.

#### F. Sanidad animal y vegetal

La normativa de la Unión incluye disposiciones generales sobre la vigilancia, notificación y tratamiento de las enfermedades infecciosas y de sus vectores, con el fin de garantizar la seguridad de la cadena alimentaria. El actual marco legislativo para la organización de controles oficiales se ha establecido para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. En mayo de 2013, la Comisión presentó un nuevo paquete legislativo que incluía propuestas sobre sanidad animal y vegetal, material de reproducción vegetal y controles oficiales. Este paquete aborda la protección de la salud animal centrándose más en los riesgos, con el objetivo de incrementar la eficacia de los controles oficiales para evitar en la medida de lo posible las crisis alimentarias y los casos de fraude alimentario. El resultado de todo ello fue una nueva normativa de la Unión en materia de sanidad animal (Reglamento relativo a las enfermedades transmisibles de los animales), aprobada en marzo de 2016 y aplicable a partir de abril de 2021, que se centra en la prevención y erradicación de las enfermedades de los animales, determinando para ello más claramente las responsabilidades y garantizando la detección temprana y el control. El nuevo régimen fitosanitario (Reglamento relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales) tiene por objeto proteger los cultivos, las frutas, las hortalizas y los bosques contra la entrada o la propagación de plagas vegetales o enfermedades. Será aplicable en su mayor parte a partir de diciembre de 2019, al igual que el nuevo Reglamento sobre controles oficiales, que abarcará asimismo para entonces la fitosanidad y los subproductos animales.

## G. Legislación sobre piensos y su etiquetado

Los explotadores de empresas de piensos deben garantizar que todas las etapas de producción, transformación y distribución que tienen lugar bajo su control se lleven a cabo de conformidad con la legislación de la Unión en materia de higiene de los piensos y deben asegurar asimismo la plena trazabilidad. Esto incluye las importaciones de piensos procedentes de terceros países y las exportaciones de piensos destinados a estos países. Al alimentar animales destinados a la producción de alimentos, los agricultores están obligados a mantener al nivel más bajo que pueda alcanzarse razonablemente el riesgo de contaminación biológica, química y física de los piensos, los animales y los productos de origen animal. Una Directiva específica establece contenidos máximos de sustancias indeseables en la alimentación animal, incluidos los metales pesados, y prohíbe la dilución de materias primas para la alimentación animal contaminadas. Las normas relativas al etiquetado y comercialización de los piensos se establecen para garantizar un alto nivel de seguridad de los piensos y, en última instancia, de protección de la salud pública, así como para proporcionar información adecuada a los usuarios y los consumidores. Las disposiciones sobre medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos están siendo objeto de revisión en la actualidad.

## H. Nuevos alimentos

Los nuevos alimentos, es decir los alimentos que no hayan sido utilizados en una medida importante para el consumo antes de mayo de 1997, deben someterse a una evaluación de seguridad antes de su comercialización en la Unión. Desde 2018 se aplica un nuevo Reglamento que facilita el acceso a los alimentos innovadores, al tiempo que mantiene un alto nivel de seguridad de los alimentos. Introduce un procedimiento de autorización en línea, simplificado y centralizado a escala de la Unión para los nuevos alimentos y los alimentos tradicionales de terceros países (que se consideran nuevos alimentos en la Unión). Antes de proceder a su autorización, la EFSA lleva a cabo una evaluación científica de seguridad centralizada, en la que se determinan las condiciones de uso del alimento, su designación como tal y los requisitos de etiquetado. Todos los nuevos alimentos autorizados figuran en una lista positiva. Además, y hasta que se adopte una normativa específica para los alimentos derivados de animales clonados, estos se rigen también por este Reglamento, por lo que deben etiquetarse en consecuencia.

## I. Organismos modificados genéticamente (OMG)

Un OMG es «el organismo, con excepción de los seres humanos, cuyo material genético haya sido

modificado de una manera que no se produce naturalmente en el apareamiento ni en la recombinación natural»<sup>[1]</sup>. Las plantas pueden modificarse con la biotecnología moderna, por ejemplo, para hacerlas más resistentes a enfermedades o para aumentar su rendimiento. En virtud del principio de cautela, la Unión ha creado un marco jurídico estricto para el cultivo y la comercialización de los OMG que se utilizan en los alimentos o los piensos. Antes de que cualquier OMG pueda comercializarse, la EFSA, en colaboración con los organismos científicos de los Estados miembros, realiza una evaluación científica de los riesgos a fin de excluir cualquier riesgo para la salud humana y animal y para el medio ambiente. Una vez recibido el dictamen de la EFSA, la Comisión —que puede apartarse de este— prepara un proyecto de decisión por la que se concede o deniega la autorización y que deberá someterse a la aprobación por mayoría cualificada de un comité de expertos formado por representantes de los Estados miembros. En caso de «ausencia de dictamen», es decir, si no hay una mayoría cualificada ni a favor ni en contra de la autorización, la decisión final corresponde a la Comisión. Los alimentos o piensos autorizados producidos a partir de OMG o que los contengan deben ser rastreables y estar claramente etiquetados como tales para que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa. Una nueva normativa vigente desde abril de 2015 permite a los Estados miembros restringir o prohibir en su propio territorio cultivos que contengan OMG, aunque no estén prohibidos por la Unión.

## Papel del Parlamento Europeo

Como respuesta a crisis como las de la EEB en 1996 o la fiebre aftosa en 2002, se crearon comisiones temporales para investigar las posibles carencias en la aplicación de la legislación europea. El Parlamento presta también una atención particular a las amenazas a la salud de los consumidores relacionadas con los animales clonados, los nanomateriales o los OMG. Analiza exhaustivamente los proyectos de propuesta para la autorización o renovación de nuevas plantas modificadas genéticamente, como el maíz o la soja, y se opone regularmente a ellos. A fin de garantizar una mayor transparencia en toda la cadena alimentaria e informar mejor a los consumidores europeos, el Parlamento, en una Resolución aprobada en mayo de 2016<sup>[2]</sup>, reiteró su llamamiento a la Comisión para que presentase propuestas legislativas relativas a la indicación obligatoria del origen, en particular, de la carne utilizada como ingrediente en los alimentos procesados. Esto per-

<sup>[1]</sup> Directiva 2001/18/CE (DO L 106 de 17.4.2001).

<sup>[2]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de determinados alimentos (DO C 76 de 28.2.2018, p. 49).

mitiría restablecer la confianza de los consumidores tras el escándalo de la carne de caballo y otros casos de fraude alimentario. En 2017, el Parlamento y el Consejo acordaron nuevas normas para reforzar los controles oficiales de alimentos destinados a mejorar la trazabilidad de los alimentos y a luchar contra el fraude. Durante las negociaciones, el Parlamento consiguió reforzar las medidas coercitivas frente a las prácticas fraudulentas o engañosas. A raíz de las

dudas planteadas en cuanto al riesgo que entraña el uso en la agricultura de la sustancia herbicida conocida como glifosato, el Parlamento Europeo decidió, en febrero de 2018, crear la Comisión Especial PEST para examinar el procedimiento de autorización de la Unión para los plaguicidas.

---

→ [Tina Ohliger](#)

The background image shows two individuals in a professional setting. A woman with long blonde hair and glasses is in the foreground, wearing a light-colored button-down shirt and holding a white marker. She is looking towards a man in the background who is wearing a checkered shirt and smiling. A large, semi-transparent orange circle is centered over the image, containing the text. The overall color palette is dominated by warm tones of orange and red, with several circular graphic elements in shades of orange and red scattered on the left side.

# 2.3.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO



## 2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales

*La dimensión social de la integración europea se ha desarrollado notablemente a lo largo de los años. Constituye un aspecto clave de la Estrategia Europa 2020, que tiene por objeto asegurar un «crecimiento integrador» con elevados niveles de empleo y una reducción del número de personas que viven en la pobreza o que están expuestas al riesgo de exclusión social.*

### Base jurídica

Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 9, 10, 19, 45 a 48, 145 a 150 y 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones son los objetivos comunes de la Unión Europea y sus Estados miembros en materia social y laboral, tal y como se describe en el artículo 151 del TFUE.

### Resultados

#### A. Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht

Para permitir a los trabajadores y a sus familias aprovechar al máximo el derecho a la movilidad y a buscar un empleo libremente en todo el mercado común, el Tratado de Roma preveía la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Consagró asimismo el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres, cuya aplicabilidad directa fue reconocida por el Tribunal de Justicia, y previó la creación del Fondo Social Europeo (FSE) (2.3.2).

La preocupación por los desequilibrios estructurales y las desigualdades de crecimiento en Europa condujo posteriormente a una política social más anticipativa a escala comunitaria. En 1974, el Consejo adoptó el primer programa de acción social.

El Acta Única Europea (AUE) dispuso la armonización de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. El Consejo, en cooperación con el Parlamento, adoptó por mayoría cualificada una serie de directivas por las que se fijaban requisitos mínimos en este ámbito. El AUE también introdujo la posibilidad de que los interlocutores sociales de ámbito europeo negociaran convenios colectivos, y estableció una política comunitaria para la cohesión económica y social.

Se forjó el consenso sobre la necesidad de prestar más atención a los aspectos sociales relacionados con la realización del mercado interior. En diciembre de 1989, tras largos debates, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros (todos excepto el Reino Unido) aprobaron en la Cumbre de Estrasburgo la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social).

Con la firma del Tratado de Maastricht, el fomento de un nivel elevado de empleo y protección social se incluyó oficialmente como uno de los objetivos asignados a la Comunidad Europea. Sin embargo, no habiendo sido posible llegar a un acuerdo unánime durante la conferencia intergubernamental, once Estados Miembros decidieron seguir adelante mediante la celebración de un Acuerdo sobre Política Social, en el que el Reino Unido quedaba exento de participar (Protocolo n.º 14 del Tratado).

#### B. Del Tratado de Ámsterdam al Tratado de Lisboa

La incómoda situación que implicaba la existencia de una doble base jurídica, creada por la decisión del Reino Unido de excluirse, se solucionó finalmente con la firma del Tratado de Ámsterdam, cuando todos los Estados Miembros, incluido el Reino Unido (a raíz de un cambio en el Gobierno), aceptaron la integración del Acuerdo sobre Política Social en el texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea con ligeros cambios (artículos 151 a 161 del TFUE). En el artículo 153, el procedimiento de codecisión sustituyó al de cooperación y también se amplió a las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo (2.3.2), la libre circulación de los trabajadores y la seguridad social de los trabajadores migrantes de la Comunidad (2.3.4). El nuevo artículo 19 otorgó a la Comunidad la competencia de «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Sobre esta base, pronto se adoptaron dos Directivas: la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tratado de Ámsterdam también añadió el fomento de un nivel de empleo elevado a los objetivos de la Unión y otorgó a la Comunidad la responsabilidad de apoyar y completar la acción de los Estados miembros en este ámbito, fomentar la cooperación entre ellos y elaborar una «estrategia coordinada», es decir, la Estrategia Europea de Empleo (artículos 145 a 150 del TFUE), basada en el método abierto de coordinación (MAC) (2.3.3).

Al lanzar la Estrategia de Lisboa en marzo del año 2000, destinada a convertir la Unión Europea en la economía más competitiva del mundo, los Jefes de Estado o de Gobierno también reconocieron que el crecimiento económico en sí mismo no era suficiente para luchar contra la pobreza o contra el peligro de exclusión social. El MAC se extendería posteriormente a las pensiones, la salud y los cuidados a largo plazo como parte del llamado «MAC social».

El año 2000 también fue testigo de la adopción, en la Cumbre de Niza, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, redactada por una Convención de carácter especial. Se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación en este ámbito entre los Estados miembros y la Comisión (artículo 160 del TFUE), pero se rechazaron todas las propuestas de ampliación del procedimiento de codecisión.

A la luz de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa en 2005, las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se incorporaron a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, y se sincronizó el proceso de reforma de Lisboa con el «MAC social» sobre la base de ciclos de tres años.

En el año 2005 se adoptó una nueva Agenda Social para el periodo 2006-2010, con vistas a acompañar el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Se estableció asimismo, para el periodo 2007-2013, un programa de la Unión para el empleo y la solidaridad social, denominado Progress, con el fin de apoyar la ejecución de los objetivos de la Unión en el ámbito social (2.3.9). En 2007 se creó un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) destinado a ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en los patrones del comercio mundial (2.3.2).

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, permitió seguir progresando en la consolidación de la dimensión social de la integración europea. El Tratado de la Unión Europea destaca ahora los objetivos sociales de la Unión, entre otros, el pleno empleo y la solidaridad entre las generaciones (artículo 3); el artículo 6 reconoce que la Carta de los Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. La propia Carta reconoce los llamados «derechos de solidaridad», tales como el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados, el derecho a la negociación colectiva y

a unas condiciones de trabajo justas y adecuadas, así como a seguridad y asistencia de carácter social. En el TFUE se introdujo una cláusula horizontal social, con el siguiente texto: «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» (artículo 9).

### C. Evolución desde el Tratado de Lisboa

La Estrategia Europa 2020, adoptada en 2010 en un contexto de crisis económica y financiera, estableció como uno de sus ámbitos prioritarios el crecimiento integrador (que fomenta una economía con elevados niveles de empleo que favorezca la cohesión social y territorial). Esta Estrategia también establece cinco objetivos principales, incluido un objetivo social fundamental (rescatar del riesgo de pobreza a veinte millones de personas para 2020) y un compromiso renovado en el ámbito del empleo (una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años). Para ayudar a lograr estos objetivos, se establecieron siete iniciativas emblemáticas. Entre ellas se encuentran la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», que busca modernizar las políticas de flexiseguridad, la iniciativa «Juventud en Movimiento», que está destinada a reforzar la movilidad y mejorar la educación y la formación, y la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» (2.3.9). El progreso de estas iniciativas está siendo objeto de seguimiento en el marco del ciclo anual de gobernanza económica de la Unión: el Semestre Europeo. En 2014, como respuesta a las crecientes tasas de pobreza, se creó el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, que proporciona alimentos y asistencia material básica, y desarrolla actividades de integración social.

En abril de 2017, con la intención de crear una Europa más justa y más social, la Comisión presentó una comunicación sobre el pilar europeo de derechos sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa. Estos principios y derechos se estructuran en torno a tres categorías: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social. Durante la Cumbre Social de Gotemburgo, en noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión manifestaron su compromiso común adoptando una proclamación común sobre el pilar europeo de derechos sociales. Una serie de iniciativas legislativas y no legislativas, en ámbitos tales como el derecho de los trabajadores a la información y consulta, el acceso a la protección social y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, apoyan su aplicación. Por

otra parte, la Comisión tiene previsto establecer una Autoridad Laboral Europea con el fin de fomentar una movilidad laboral justa. El pilar social va acompañado de un «cuadro de indicadores sociales» para evaluar los progresos (2.3.9) y de un nuevo enfoque para integrar las prioridades sociales en todas las políticas, tales como el Plan de Inversiones para Europa y la Unión de la Energía.

A raíz de la proclamación del pilar europeo de derechos sociales (2.3.6), la Comisión propuso una Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, con objeto de proporcionar un conjunto básico de nuevos derechos a los trabajadores, definidos como personas físicas que durante un período de tiempo determinado realizan servicios para otra persona, y bajo su dirección, a cambio de una remuneración. Entre otras medidas, figuran el derecho a una información más específica en relación con los elementos esenciales del trabajo; la fijación de una duración máxima de los períodos de prueba al iniciar un empleo; más oportunidades para buscar un empleo complementario mediante la prohibición de las cláusulas de exclusividad; y la notificación previa de las horas de referencia y la prestación de formación obligatoria gratuita. Se persigue poner a disposición de todos los trabajadores de la Unión un conjunto mínimo de derechos. La Directiva está a la espera de que se inicien las negociaciones con arreglo al procedimiento de codecisión entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

Además, en marzo de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, que tiene por objeto suprimir las diferencias de cobertura formales garantizando que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que trabajen en condiciones comparables puedan afiliarse a los sistemas de seguridad social que corresponda. Una de sus recomendaciones es, por otra parte, facilitar la transferencia de los derechos de seguridad social de un empleo a otro.

### **Papel del Parlamento Europeo**

A pesar de que el papel del Parlamento se ha limitado durante mucho tiempo a la consulta y la supervisión, esta institución siempre se ha mostrado activa en el desarrollo de la actividad de la Unión en los ámbitos del empleo y la política social, con miras a reforzar la capacidad de la Unión para combatir el desempleo y mejorar las condiciones de trabajo y de vida para todos. Desde las primeras fases de la integración europea, el Parlamento ha abogado a menudo por aplicar una política más activa en la esfera social para reflejar la importancia creciente de la Unión en el ámbito económico, y ha apoyado las distintas propuestas de la Comisión en este sentido. El Parlamento se implicó más estrechamente

en la preparación del Tratado de Ámsterdam que en anteriores revisiones de los Tratados y algunas novedades importantes son reflejo de sus recomendaciones, por ejemplo la incorporación del acuerdo social y la inclusión de un capítulo sobre empleo.

Con motivo de la Estrategia de Lisboa, el Parlamento insistió en el papel que deben desempeñar el empleo y los aspectos sociales en la concepción de las estrategias de crecimiento que han de aplicarse a escala nacional y de la Unión. Recordó que un nivel elevado de protección social constituía uno de los ejes centrales de la Estrategia de Lisboa y que era inaceptable que las personas siguieran viviendo bajo el umbral de la pobreza y en una posición de exclusión social. El Parlamento consideró asimismo que la Estrategia de Lisboa no establecía objetivos suficientemente vinculantes en el ámbito social, y pidió a los Estados miembros que supervisaran de cerca los efectos sociales y laborales de las reformas aplicadas como parte de la Estrategia Europa 2020. En este mismo sentido, uno de los mensajes que envió el Parlamento durante el debate sobre la crisis económica fue un firme llamamiento a favor de un compromiso de la Unión con los modelos sociales europeos y una Europa social fuerte.

Desde que los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 se supervisan y aplican como parte del proceso del Semestre Europeo, el Parlamento ha insistido en repetidas ocasiones en que los objetivos laborales y sociales han de incorporarse de forma más eficaz al Semestre Europeo, entre otras cosas, confiando a los indicadores sociales carácter vinculante y ampliando el ámbito de aplicación de dichos indicadores para que también cubran la pobreza infantil y el trabajo digno, por ejemplo. También lamenta profundamente que su papel en el marco del Semestre Europeo sea de carácter limitado, y pide que se celebre un acuerdo interinstitucional que refuerce su participación en el proceso.

Por último, el Parlamento se ha mostrado crítico con medidas como los programas de ajuste económico, adoptadas fuera del marco supranacional. En marzo de 2014, el Parlamento declaró que únicamente unas instituciones sometidas a un genuino control democrático deben estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste para países con dificultades financieras graves.

El Parlamento ha confirmado asimismo su compromiso con los valores sociales al decidir sobre el uso de los recursos financieros procedentes del presupuesto de la Unión. Gracias al Parlamento, en el actual período de programación 2014-2020, el Fondo Social Europeo (FSE) (2.3.2), que constituye el principal instrumento europeo en materia de lucha contra el desempleo y la exclusión social, representará el 23,1 % de la financiación total de la Unión para las políticas de cohesión, y el 20 % de la asignación destinada a cada Estado miembro con cargo al FSE deberá destinarse a medidas de inclusión social.

En su Resolución, de 25 de febrero de 2016, sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Parlamento pidió a la Comisión y a los Estados miembros que tomaran medidas para el fomento ascendente de la convergencia social en la Unión. Pidió asimismo a la Comisión que definiera y cuantificara su concepto de justicia social. En la Resolución del Parlamento de 15 de febrero de 2017 se volvió a hacer un llamamiento en el mismo sentido.

El 19 de enero de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el pilar europeo de derechos

sociales. Además de respaldar plenamente la iniciativa de la Comisión en este ámbito, la Resolución destacaba la importancia de garantizar un conjunto básico de derechos para todos los trabajadores, y pedía a los interlocutores sociales y a la Comisión que colaborasen para presentar una propuesta de Directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas (véase más arriba).

---

→ [Susanne Kraatz](#)

## 2.3.2. El Fondo Social Europeo

*El Fondo Social Europeo (FSE) fue establecido en virtud del Tratado de Roma con el fin de mejorar las posibilidades de movilidad y empleo de los trabajadores en el mercado común. Sus funciones y normas operativas fueron revisadas posteriormente para reflejar los cambios en la situación económica y laboral de los Estados miembros, así como la evolución de las prioridades políticas definidas a escala de la Unión.*

### Base jurídica

Artículos 162 a 164, 174, 175, 177 y 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la adopción de las normas generales aplicables a los Fondos Estructurales está sometida ahora al procedimiento legislativo ordinario.

### Objetivos

De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1304/2013, el FSE tiene por objeto mejorar las oportunidades de empleo, reforzar la inclusión social, luchar contra la pobreza, promover la educación, la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y llevar a cabo políticas de inclusión activas, sostenibles y exhaustivas.

De acuerdo con sus prioridades, el FSE trata de:

- promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado laboral, fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitar su adaptación al cambio industrial;
- propiciar un elevado nivel de educación y formación para todos y apoyar la transición de la educación al empleo entre los jóvenes;
- luchar contra la pobreza, auspiciar la inclusión social y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

### Resultados

#### A. Periodos de programación anteriores

El FSE fue el primer Fondo Estructural. En los primeros años, hasta 1970, reembolsaba a los Estados miembros el 50 % de los costes de formación profesional y reinstalación de los trabajadores víctimas de reestructuraciones económicas. En total, prestó asistencia a más de dos millones de personas durante ese periodo. En 1971, mediante una Decisión del Consejo, se aumentaron sustancialmente los recursos del Fondo y se modificó el sistema para exigir a los Estados miembros la presentación previa de las solicitudes de ayuda. En 1983, con una nueva reforma (en virtud de la Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983) se reorientó el Fondo hacia la lucha contra el desempleo de los jóvenes y la ayuda a las regiones más necesitadas. Al introducir

en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCE) el objetivo de la cohesión económica y social en el marco de la Comunidad, el Acta Única Europea de 1986 preparó el terreno para una reforma exhaustiva (con arreglo a los Reglamentos de 24 de junio y de 19 de diciembre de 1988) destinada básicamente a introducir un enfoque coordinado de la programación y el funcionamiento de los Fondos Estructurales. El Tratado de Maastricht amplió el alcance de la ayuda del FSE, tal como se describe en el artículo 146 (según la numeración del TCE anterior al Tratado de Lisboa), para incluir la «adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción». En el siguiente periodo de programación (1994-1999) se duplicó el nivel de la financiación asignada a la cohesión económica y social (141 000 millones de ecus). Se confirmaron las iniciativas comunitarias, que habían sido proyectos piloto en el periodo anterior, y se le asignó un presupuesto más sustancial (9 % de los recursos totales de los Fondos Estructurales). Se facilitó la cofinanciación de dos programas destinados a apoyar proyectos transnacionales innovadores: «ADAPT», destinado a ayudar a empresarios y trabajadores a anticiparse al cambio industrial y a hacer frente a sus efectos, y «Empleo», cuyos cuatro apartados promueven la integración de los grupos vulnerables en el mercado laboral.

En el ámbito de la Agenda 2000, se simplificó el marco general de los Fondos Estructurales para el periodo de programación 2000-2006. Al FSE, con un presupuesto de 60 000 millones de euros, se le encargó la doble tarea de contribuir a la política de cohesión y a la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) (2.3.3) y se redefinió su ámbito de intervención en consecuencia. Se cofinanció únicamente una iniciativa comunitaria: EQUAL, centrada en apoyar proyectos innovadores y transnacionales tendentes a abordar la discriminación y las desventajas en el mercado laboral.

En el periodo de programación 2007-2013 se conservaron solo tres Fondos Estructurales, a saber, el FSE, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión. Juntos debían alcanzar los objetivos de convergencia (al que se asignó el 81 % de los recursos), competitividad regional y empleo (se asignó el 16 % de sus recursos a regiones no incluidas en el objetivo de convergencia) y cooperación territorial europea para promover el desarrollo armonioso en toda la Unión (2,5 % de los recursos).

Los recursos de los Fondos Estructurales se distribuyen entre los Estados miembros de acuerdo a una fórmula que tiene en cuenta la población y su densidad, la prosperidad regional, el desempleo y el nivel de educación. La correspondiente negociación entre los Estados miembros coincide con la del marco financiero plurianual (MFP) de un determinado periodo. Una de las características principales de los Fondos Estructurales es el principio de adicionalidad, por el que los Estados miembros no pueden utilizar dichos Fondos para gastos nacionales que habrían programado en cualquier caso.

En el periodo 2007-2013, el FSE, junto con los demás instrumentos financieros de la política de cohesión de la Unión, cumplió una función clave en el marco del plan de acción de recuperación de la Unión, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008, así como en el Plan Europeo de Recuperación Económica coordinado, presentado por la Comisión en noviembre de ese mismo año.

## B. Periodo de programación actual (2014-2020)

### 1. Cinco Fondos Estructurales rigidos por normas comunes

Los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el periodo 2014-2020, a saber, el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), se rigen en la actualidad por un conjunto de normas comunes. Por otra parte, una serie de reglamentos específicos para cada fondo define los ámbitos de intervención y otras particularidades. El Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, define principios, reglas y normas comunes para la aplicación de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. El Reglamento (UE) n.º 1304/2013, de 17 de diciembre de 2013, establece las misiones del Fondo Social Europeo (FSE), incluidos el ámbito de sus ayudas, disposiciones específicas y las categorías de gastos subvencionables.

Con una asignación global de 74 000 millones de euros (en comparación con el importe programado de 75 000 millones de euros para el periodo 2007-2013), el FSE cofinancia programas operativos nacionales o regionales, cuya duración coincide con los siete años del marco financiero plurianual y que son propuestos por los Estados miembros y aprobados por una decisión de la Comisión.

Se centra en los cuatro objetivos temáticos siguientes:

- promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación;

- invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

El papel del FSE se ha reforzado en el periodo 2014-2020 con la asignación a este Fondo de un porcentaje mínimo jurídicamente vinculante del 23,1 % de los recursos totales destinados a la cohesión.

### 2. Fondo Social Europeo e Iniciativa de Empleo Juvenil

El Reglamento del FSE comprende la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que se financia con los siguientes fondos: las asignaciones del FSE a los Estados miembros (3 200 millones de euros), una línea presupuestaria específica de la Unión (3 200 millones de euros) y la cofinanciación nacional de la parte correspondiente al FSE. La IEJ apoya a los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni siguen ninguna formación (ninis) en las regiones cuyo nivel de desempleo juvenil supera el 25 %. En febrero de 2015, a fin de acelerar la puesta en marcha de la Iniciativa en los Estados miembros, la Comisión propuso una enmienda al Reglamento del FSE para aumentar del 1-1,5 % al 30 % el porcentaje de prefinanciación de la IEJ (que ha de abonarse tras la adopción de los programas operativos) para el presupuesto de 2015.

A principios de 2017, para celebrar el sexagésimo aniversario del Fondo, la Comisión informó de que solo en el periodo 2007-2013 este había ayudado a casi diez millones de europeos a encontrar empleo. La comisaria Marianne Thyssen se refirió al FSE como «sesenta años de historias de éxito» e hizo hincapié en que se trataba de una inversión directa en los ciudadanos. La ocasión marcó asimismo el inicio de la reflexión sobre la financiación en capital humano en la Unión más allá de 2020.

El 2 de mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta de marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. Incluía un renovado Fondo Social Europeo Plus (FSE+) con un presupuesto de 101 000 millones de euros con vistas a apoyar la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales. El FSE+ fusionará el Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), el Programa de la Unión para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y el programa en el ámbito de la salud.

Las prioridades del FSE + son:

- fomentar reformas para mejorar la resiliencia económica y social y la convergencia social al alza, y la accesibilidad, la resiliencia y la eficacia de los sistemas de asistencia sanitaria y las políticas de salud pública, en especial mediante una mejor adaptación a las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo;

- invertir en educación y capacidades (especialmente las competencias digitales básicas) a fin de adaptarse a las necesidades de la economía, promover el empleo mediante acciones que permitan la (re)incorporación al mercado laboral, sobre todo para los jóvenes y los desempleados de larga duración, y abordar nuevos riesgos para la salud relacionados con los cambios en las formas de trabajo;
- atención específica a la situación de los migrantes y su integración en el mercado laboral;
- promover la inclusión social, garantizando un nivel elevado de protección de la salud, evitando y combatiendo la pobreza y la desigualdad;
- apoyar la movilidad en el mercado laboral y la innovación social;
- reducir las desigualdades de acceso a la salud pública y asistencia sanitaria de calidad entre los Estados miembros, proteger a los ciudadanos frente a graves amenazas para la salud transfronterizas, reforzar los sistemas de salud con especial atención a su transformación digital y apoyar la legislación de la Unión en materia de salud.

### 3. Instrumentos de integración en el mercado laboral que complementan el FSE

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) se creó como un instrumento de la política de competitividad, no de cohesión, del MFP 2007-2013 para apoyar a los trabajadores despedidos a causa de cambios estructurales importantes en los patrones del comercio mundial debidos a la globalización. Mientras que el FSE apoya programas plurianuales dirigidos a alcanzar los objetivos estructurales a largo plazo de mantener o reinsertar a las personas en el mercado laboral, el FEAG responde a emergencias específicas, como despidos masivos debidos a la globalización, durante un periodo de tiempo limitado.

A la luz de la crisis, el Reglamento FEAG [Reglamento (CE) n.º 1927/2006] se modificó temporalmente hasta el final de 2011 para cubrir los despidos consecuencia de dicha crisis, así como para ofrecer tasas de cofinanciación comprendidas entre el 50 % y el 65 %. El Parlamento y el Consejo adoptaron el nuevo Reglamento del FEAG para el periodo 2014-2020 [Reglamento (UE) n.º 1309/2013] en diciembre de 2013, con un presupuesto de hasta 150 millones de euros. Además de los despidos causados por los cambios estructurales debidos a la globalización, cubre los despidos derivados de las crisis económicas y financieras mundiales.

El 2 de mayo de 2018, la Comisión propuso un nuevo FEAG revisado con un presupuesto de 1 600 millones de euros que se ampliará para cubrir a los trabajadores que pierden su empleo como resultado

de una reestructuración provocada por la automatización o la digitalización. El umbral para el número de despidos que puede activar el apoyo del FEAG también se reducirá de 500 a 250.

### Papel del Parlamento Europeo

La influencia del Parlamento Europeo sobre el FSE ha ido aumentando con el transcurso de los años. En virtud del Tratado de Maastricht, las disposiciones generales que regulan los Fondos se sometían a su aprobación y, con arreglo al Tratado de Ámsterdam, la adopción de normas de aplicación relativas al FSE está sujeta al procedimiento de codecisión. El Parlamento considera que el FSE es el instrumento más importante de la Unión para combatir el desempleo. Por ello, siempre ha preconizado el funcionamiento eficiente del Fondo y ha solicitado una legislación y unos procedimientos más sencillos para aumentar la eficacia y la calidad de la ayuda del FSE.

Con el paso de los años, el Parlamento ha ampliado el alcance de la ayuda del FSE a fin de abarcar los esfuerzos para luchar contra la desigualdad entre hombres y mujeres, la discriminación y la exclusión social facilitando el acceso de los grupos vulnerables al empleo. Apoyó la propuesta de la Comisión relativa a la contribución del FSE para afrontar la crisis económica y, en su resolución de 7 de octubre de 2010, el Parlamento pidió reforzar el FSE como el motor principal para la aplicación de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Gracias al Parlamento, en el periodo de programación (2014-2020) el FSE suma el 23,1 % de la financiación total de la Unión destinada a la cohesión, y un 20 % de la asignación del FSE a cada Estado miembro deberá dedicarse a la inclusión social. Con arreglo a la propuesta de MFP para 2021-2027, estas cifras se incrementarán respectivamente hasta un 27 % y un 25 % (de los cuales 2 % para los más desfavorecidos). El Parlamento también insistió en que el FEAG se abriera a nuevas categorías de beneficiarios, como los trabajadores por cuenta propia.

Ante la reciente oleada de refugiados, el Parlamento, en una resolución de 5 de julio de 2016, recordó que la integración profesional es un trampolín para la inclusión social y destacó que puede recurrirse al FSE para financiar medidas que faciliten la integración de los refugiados en los mercados de trabajo europeos, al tiempo que reclamaba un aumento de la importancia de este Fondo. La Comisión asumió estas preocupaciones en su propuesta de MFP para 2021-2027, de 2 de mayo de 2018, al añadir a las prioridades del FSE+ una referencia específica a los migrantes y a su integración en el mercado laboral.

→ Aoife Kennedy

## 2.3.3. La política de empleo

*La creación de más y mejores puestos de trabajo es uno de los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020. La Estrategia Europea de Empleo (EEE), con su proceso de supervisión y los instrumentos de financiación asociados, contribuye al desarrollo de una «coordinación flexible». La legislación europea tiene importancia en algunos ámbitos, si bien el empleo y la política social competen principalmente a los Gobiernos nacionales.*

### Base jurídica

Artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Entre los principales principios, objetivos y actividades mencionados en el TFUE se incluye la promoción de un nivel de empleo elevado mediante el desarrollo de una estrategia coordinada, en particular para lograr una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico. Con arreglo a la cláusula horizontal del artículo 9 del TFUE, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta el objetivo de un nivel de empleo elevado.

### Resultados

#### A. Desde las primeras etapas (de los años cincuenta a los años noventa del siglo XX) hasta la Estrategia Europa 2020

Ya en los años cincuenta del siglo pasado, los trabajadores se beneficiaban de la ayuda de readaptación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se concedían ayudas a los trabajadores de los sectores del carbón y del acero cuyos puestos de trabajo se veían amenazados por la reestructuración industrial. El Fondo Social Europeo (FSE) (2.3.2. El Fondo Social Europeo), creado a principios de la década de los sesenta, constituía el principal instrumento de lucha contra el desempleo.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, los programas de acción en materia de empleo se centraron en grupos específicos y se crearon diferentes sistemas de observación y documentación.

En un contexto de elevado desempleo en la mayoría de los países de la Unión, el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (1993) desencadenó un debate sobre la estrategia europea en materia de economía y empleo al situar por primera vez el empleo a la cabeza de las prioridades en Europa.

El nuevo título «Empleo» introducido por el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en mayo de 1999,

sentó las bases para el establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo, así como de un Comité de Empleo permanente, basado en el Tratado y de carácter consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. No obstante, la política de empleo siguió siendo principalmente competencia de los Estados miembros. La inclusión de un protocolo sobre política social en el Tratado reforzó la participación de los interlocutores sociales (2.3.7. El diálogo social).

La cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, supuso la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) junto con el método abierto de coordinación: el llamado «proceso de Luxemburgo», ciclo anual de coordinación y supervisión de las políticas nacionales de empleo basado en el compromiso de los Estados miembros de establecer un conjunto de objetivos y metas comunes.

La EEE estableció un objetivo de empleo elevado en pie de igualdad con las prioridades macroeconómicas de crecimiento y estabilidad.

En el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó como nuevo objetivo estratégico hacer de la Unión Europea «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», con el pleno empleo como objetivo global de la política de empleo y social, estableciendo una serie de metas concretas que debían lograrse para 2010 (la Estrategia de Lisboa).

La EEE fue revisada en 2002, para ser posteriormente relanzada en 2005, con el crecimiento y el empleo como ejes centrales. En aras de una simplificación y racionalización de los procesos, se introdujo un marco plurianual (el primer ciclo fue del 2005 al 2008) y se integraron las orientaciones para el empleo en las orientaciones generales para las políticas económicas.

A raíz de la crisis, en 2010 se adoptó la Estrategia Europa 2020 y se creó el Semestre Europeo como mecanismo de coordinación de las políticas económicas y financieras.

Esta estrategia de diez años para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador define por vez primera una serie de objetivos principales, entre los que figuran los siguientes:



- mercado laboral: aumentar el índice de ocupación de las personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años hasta el 75 % para 2020;
- inclusión social y lucha contra la pobreza: rescatar al menos a 20 millones de personas de la pobreza y la marginación;
- mejora de la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación: reducir las tasas de abandono escolar prematuro al 10 % (desde el 15 %) y aumentar como mínimo al 40 % (en lugar del 31 %) la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente.

Los Estados miembros deben traducir los cinco objetivos principales en objetivos nacionales teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los distintos puntos de partida. Sin embargo, la crisis de 2 008 dificultó la consecución de los objetivos de empleo y lucha contra la pobreza.

El ciclo de supervisión de las políticas de empleo incluye los siguientes elementos:

- orientaciones para el empleo, formuladas por la Comisión y adoptadas por el Consejo;
- informe conjunto sobre el empleo, publicado por la Comisión y adoptado por el Consejo;
- **programas nacionales de reforma** (PNR);
- informes por país y recomendaciones específicas por país de la Comisión y, en el caso de las recomendaciones, adoptadas posteriormente por el Consejo.

Las orientaciones para el empleo (artículo 148 del TFUE) presentan objetivos estratégicos para las políticas nacionales de empleo y combinan las prioridades políticas con una serie de elementos clave. Cuatro orientaciones para el empleo forman parte de las diez orientaciones integradas, que incluyen también seis orientaciones generales para las políticas económicas (artículo 121 del TFUE). Las orientaciones para el empleo, adoptadas por el Consejo en octubre de 2010, preveían aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad; conseguir una población competente que responda a las necesidades del mercado laboral, y promover el aprendizaje permanente; mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente; y promover la integración social y luchar contra la pobreza.

En octubre de 2015, el Consejo adoptó orientaciones revisadas más centradas en el mercado laboral pese a que contenían elementos similares.

Las últimas orientaciones (2018) se han adaptado a los principios del pilar europeo de derechos sociales (2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios

generales) con algunos ajustes menores. Se centran en cuatro ámbitos:

- impulsar la demanda de mano de obra (creación de empleo; fiscalidad laboral; fijación de salarios);
- mejorar la oferta de mano de obra y de cualificaciones (incluido el desempleo juvenil y de larga duración);
- mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo (con especial atención a la segmentación del mercado de trabajo);
- fomentar la equidad, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades para todos.

## B. Papel de la legislación europea

Para coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros, existe un corpus legislativo europeo en materia laboral que establece normas mínimas en los siguientes ámbitos:

- salud y seguridad en el trabajo: disposiciones generales y derechos y obligaciones específicos, equipos de trabajo, riesgos específicos, como, por ejemplo, sustancias peligrosas, agentes carcinógenos (2.3.5. La salud y la seguridad en el trabajo);
- igualdad de oportunidades para hombres y mujeres: igualdad de trato en el trabajo, permiso de maternidad, permiso parental (2.3.9. La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación);
- protección contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, edad, discapacidad y orientación sexual (2.3.9. La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación);
- legislación laboral: trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada, empleo juvenil, información y consulta de los trabajadores (2.3.6. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores; 2.3.7. Diálogo social).

La legislación de la Unión también apoya las libertades fundamentales que rigen la circulación de las personas, los servicios y los capitales dentro del territorio de la Unión (mercado único):

- libre circulación de trabajadores: igualdad de trato, acceso a los beneficios sociales (2.1.5. La libre circulación de trabajadores);
- desplazamiento de trabajadores: duración, salarios, sectores cubiertos (2.1.13. El desplazamiento de trabajadores).

## C. Entre las iniciativas políticas europeas recientes se incluyen:

- la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil Europea (abril de 2013), que persigue garantizar que todos los

- jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal;
- la Alianza Europea para la Formación de Aprendices (puesta en marcha en julio de 2013);
  - la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (marzo de 2014);
  - la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016);
  - el Cuerpo Europeo de Solidaridad (2016) destinado a los jóvenes con el fin de prestar ayuda en caso de catástrofes naturales o en relación con otros problemas sociales que afectan a las comunidades;
  - la nueva Agenda de Capacidades para Europa (junio de 2016). Este paquete de medidas agrupa diez medidas clave para dotar a los ciudadanos de capacidades adaptadas al mercado de trabajo (por ejemplo, la Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a itinerarios de mejora de las capacidades para los adultos, o la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz, de marzo de 2018).

Para mejorar las condiciones de trabajo, incluidas la protección social y una movilidad justa, las tres instituciones europeas respaldaron, en noviembre de 2017, el pilar europeo de derechos sociales mediante una proclamación conjunta (2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales).

#### D. Apoyo procedente de instrumentos de financiación europeos

Una serie de programas de financiación de la Unión respaldan la aplicación de programas, la adopción de medidas y la creación de capacidades en los Estados miembros:

- el Fondo Social Europeo (FSE) brinda apoyo a una amplia gama de iniciativas en los Estados miembros. Además, el Consejo Europeo acordó, en febrero de 2013, la creación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, destinada a jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, que ni estudian ni trabajan (ninis), en regiones especialmente afectadas por el desempleo (2.3.2. Fondo Social Europeo);
- el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) 2014-2020, adoptado por el Parlamento y el Consejo, reúne tres programas (Progress - Programa para el empleo y la

solidaridad social; EURES - Servicios Europeos de Empleo; y Microfinanciación y emprendimiento social);

- el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), que apoya a las personas que pierden su empleo como consecuencia de cambios estructurales en los patrones del comercio mundial.

En mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta de nuevo Reglamento sobre el FSE+ por el que se fusionan el FSE, el EaSI y otros programas (2.3.2. Fondo Social Europeo).

#### Papel del Parlamento Europeo

El papel del Parlamento en este campo ha ido evolucionando gradualmente. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo debe consultar cada año al Parlamento antes de adoptar las **orientaciones para las políticas de empleo**. Además, el método abierto de coordinación ha reforzado el papel no solo del Parlamento Europeo, sino también de los Parlamentos nacionales, que deben participar en el establecimiento y la consecución de los objetivos nacionales.

El Parlamento ha respaldado firmemente la Estrategia Europa 2020. Algunas de las iniciativas de lucha contra el desempleo juvenil tienen su origen en propuestas del Parlamento sobre medidas prácticas y concretas, como la Garantía Juvenil y las normas mínimas sobre los períodos de prácticas. El Parlamento ha apoyado con firmeza, desde 2010, el establecimiento de la Garantía Juvenil, y supervisa su aplicación. En su Resolución de 17 de julio de 2014, pidió un marco jurídico europeo por el que se introduzcan unas normas mínimas para la aplicación de las garantías juveniles, incluida la calidad de los períodos de aprendizaje, y que también abarque a los jóvenes de 25 a 30 años de edad. Asimismo, el Parlamento, en su Resolución de 29 de octubre de 2015, apoyó el enfoque adoptado en la Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración. La intensa labor del Parlamento en materia de desarrollo de capacidades se ha visto reflejada en la nueva Agenda de Capacidades para Europa, publicada por la Comisión en junio de 2016.

La Resolución del Parlamento, de 14 de marzo de 2018, sobre el Semestre Europeo hace hincapié en que la Comisión debe vincular mejor la coordinación económica con los resultados sociales y de empleo. Además, propugna un compromiso más firme para luchar contra la pobreza y el aumento de la desigualdad e impulsar la inversión social.

---

→ Susanne Kraatz

## 2.3.4. La cobertura de seguridad social en otros Estados miembros de la Unión

*La coordinación de los sistemas de seguridad social facilita la libre circulación de personas en la Unión. En 2010 se llevó a cabo una reforma fundamental de la legislación en este ámbito, que se completó con la adopción de otros actos legislativos que mejoran la protección de los derechos de los trabajadores cuando estos ejercen su derecho a la libre circulación. En 2016, la Comisión incluyó en su paquete de medidas sobre movilidad laboral varias propuestas para seguir reformando el sistema y adaptarlo a las realidades económicas y sociales actuales de la Unión.*

### Base jurídica

Artículos 48 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El principio básico consagrado en el Tratado de Roma es la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros (2.1.5). A tal fin, es necesario adoptar medidas en materia de seguridad social que garanticen que los ciudadanos de la Unión que trabajen y residan en un Estado miembro distinto del suyo no pierdan una parte o la totalidad de sus derechos en relación con la seguridad social.

### Resultados

En 1958, el Consejo adoptó dos Reglamentos relativos a la seguridad social de los trabajadores migrantes, posteriormente sustituidos por el Reglamento (CEE) n.º 1408/71. Los ciudadanos de Islandia, Liechtenstein y Noruega también están cubiertos por este Reglamento en virtud del Acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE) y los de Suiza, en virtud del acuerdo entre la Unión y dicho país. En 2004, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 (el Reglamento de coordinación) derogó el Reglamento (CEE) n.º 1408/71, aunque este último sigue teniendo efectos en determinados actos y acuerdos comunitarios en los que la Unión sigue siendo parte. En 2010 se llevó a cabo una importante reforma del sistema con la adopción del paquete de modernización de la coordinación (Reglamento (CE) n.º 988/2009 y Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009).

#### A. Los cuatro principios fundamentales

Cada Estado miembro sigue siendo libre de diseñar su sistema de seguridad social de forma independiente, por lo que el Reglamento de coordinación sirve para determinar el sistema nacional en el que está asegurado un ciudadano de la Unión en caso de que pueda tratarse de dos o más países. En general, la prestación de la cobertura de seguridad social corresponde al país en el que trabaje la persona o, en ausencia de empleo, al país de residencia.

Así, este Reglamento sustituyó a todos los acuerdos preexistentes en materia de seguridad social alcanzados entre Estados miembros y con el mismo ámbito de aplicación. Se basa en cuatro principios fundamentales:

#### 1. Igualdad de trato (artículos 4 y 5)

Los trabajadores por cuenta ajena o propia de otros Estados miembros tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos del país de acogida. El derecho a la igualdad de trato es aplicable incondicionalmente a todo trabajador por cuenta ajena o propia procedente de otro Estado miembro que haya residido en el Estado de acogida durante un determinado período de tiempo. Por otra parte, si en un Estado miembro se atribuyen efectos jurídicos a determinados hechos (como estar casado) o acontecimientos (como sufrir un accidente), o al disfrute de prestaciones de seguridad social (por ejemplo, que aquellas personas que reciban una prestación de desempleo tengan derecho a pagar menos impuestos), dicho Estado ha de tener en cuenta hechos o acontecimientos semejantes, o el disfrute de prestaciones equivalentes, que hayan ocurrido en otro Estado miembro.

#### 2. Totalización (artículo 6)

Este principio garantiza que en el cálculo de las prestaciones se tengan en cuenta los períodos previos de seguro, empleo o residencia en otros países. Si, por ejemplo, la legislación nacional exige que un trabajador haya estado asegurado o empleado durante un período de tiempo determinado antes de tener derecho a determinadas prestaciones, según el principio de totalización el Estado miembro competente debe tener en cuenta los períodos de seguro y empleo completados en otro Estado miembro.

#### 3. Aplicación de una sola legislación (artículo 10 y artículo 11, apartado 1)

Con este principio se evita que puedan obtenerse ventajas indebidas del derecho a la libre circulación. Cada beneficiario está cubierto por la legislación de un solo país y paga sus cotizaciones únicamente en ese país. El hecho de cotizar a los sistemas de seguridad social obligatorios en dos o más Estados miem-

bros durante el mismo período no da derecho a percibir varias prestaciones de la misma naturaleza.

#### 4. Exportabilidad (artículo 7)

Este principio significa que las prestaciones de seguridad social pueden percibirse en todo el territorio de la Unión y prohíbe que los Estados miembros reserven el pago a las personas que residan en ellos; sin embargo, este principio no se aplica a todas las prestaciones sociales. Por ejemplo, existen normas especiales en el caso de los desempleados.

### B. Personas contempladas

Inicialmente, el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 solo era aplicable a los trabajadores por cuenta ajena, pero, desde 1982, su ámbito de aplicación se amplió a los trabajadores por cuenta propia. Dicho Reglamento es aplicable asimismo a las familias de ambos tipos de trabajadores y a las personas que estén a su cargo, así como a los apátridas y a los refugiados. Su ámbito de aplicación ha ido ampliándose progresivamente: en 1998 (Reglamento (CE) n.º 1606/98) se equiparó a los funcionarios al resto de la población en cuanto al régimen general de pensiones; en 1999 (Reglamento (CE) n.º 307/1999 del Consejo) se amplió el ámbito de aplicación a **todas las personas aseguradas, en particular a los estudiantes y a las personas sin empleo remunerado**; en 2003 (Reglamento (CE) n.º 859/2003 del Consejo) se amplió una vez más para incluir a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión.

El acto jurídico más reciente, el Reglamento (UE) n.º 1231/2010, amplía el ámbito de aplicación a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión y en situación transfronteriza y a los miembros de sus familias y sus supervivientes si se encuentran en la Unión.

Los trabajadores transfronterizos, que trabajan por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y residen en otro Estado miembro al que regresan a diario o al menos una vez por semana, entran asimismo en el ámbito de aplicación.

Los trabajadores desplazados constituyen un caso excepcional porque se les asigna un destino temporal pero siguen asegurados, por lo que respecta a la seguridad social, en su Estado miembro de origen por un máximo de veinticuatro meses, pudiendo obtener en el Estado miembro de residencia únicamente prestaciones en especie por enfermedad.

### C. Prestaciones contempladas

En el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 se enumeran las prestaciones de seguridad social incluidas en él:

- prestaciones de enfermedad, de maternidad y de paternidad asimiladas, pero no la asistencia social y médica con control de recursos por no

depender esta de cotizaciones anteriores al sistema de seguridad social;

- prestaciones de vejez, de supervivencia y de invalidez;
- prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional;
- subsidios de defunción;
- prestaciones de prejubilación, de desempleo y familiares;
- prestaciones especiales en metálico no contributivas no exportables.

### D. Modernización del sistema

Desde 1971, la legislación en materia de coordinación de la seguridad social ha sido modificada en numerosas ocasiones para tener en cuenta la evolución a escala de la Unión, los cambios en las legislaciones nacionales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

#### 1. Hacia una mejor coordinación de los sistemas de seguridad social

El sistema modernizado de coordinación introdujo también el principio de buena administración, por el que las instituciones de los Estados miembros están obligadas a cooperar entre sí y prestarse asistencia mutua, y estableció la creación de un sistema de intercambio electrónico de datos entre instituciones nacionales. La Comisión puso a disposición el sistema central de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI) en julio de 2017; los Estados miembros disponen de dos años para aplicarlo a escala nacional.

Además:

- actualizó las normas para adaptarlas a las prácticas sociales actuales (por ejemplo, disposiciones relacionadas con los períodos para el cuidado de los hijos);
- mejoró la protección de los derechos (por ejemplo, con la mejora del suministro de información y asistencia a los ciudadanos y la introducción de nuevos procedimientos de diálogo y conciliación);
- aclaró determinados aspectos, por ejemplo mediante la incorporación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asimilación de hechos);
- reforzó y simplificó los procedimientos institucionales (como el intercambio electrónico de datos);
- mejoró y aceleró el reembolso de los costes de asistencia sanitaria.

#### 2. Tarjeta sanitaria europea (TSE)

Desde 2006, los ciudadanos europeos que viajan dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) han

podido utilizar la tarjeta sanitaria europea, que es expedida por los servicios de seguridad social del país de origen de la persona asegurada. Esta tarjeta facilita el acceso a la asistencia sanitaria en caso de necesidades médicas imprevistas durante una estancia temporal en otro país del EEE, por motivos tanto personales como profesionales. El acceso se concede en las mismas condiciones y al mismo coste que para las personas aseguradas en ese país. Los costes son reembolsados por el sistema de seguridad social del país de origen.

### 3. Derechos complementarios de pensión

El 16 de abril de 2014, tras años de negociaciones, se aprobó la Directiva 2014/50/UE relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. Solo se aplica a los regímenes de pensión del mercado de trabajo y, por lo tanto, no se aplica a las contribuciones voluntarias a los regímenes individuales de pensión ni a las pensiones estatales, que se rigen por el Reglamento de coordinación.

### 4. Perspectivas de reforma

La Comisión Europea financia una red de expertos independientes sobre movilidad dentro de la Unión, MoveS (Free Movement of Workers and Social Security Coordination, o libre circulación de trabajadores y coordinación de los sistemas de la seguridad social), que ha presentado varios informes útiles sobre esta cuestión.

Tras una consulta específica sobre la coordinación de las prestaciones de asistencia de larga duración y las prestaciones de desempleo llevada a cabo en 2013 y una consulta general sobre la coordinación de la seguridad social en la Unión efectuada en 2015, la Comisión propuso en diciembre de 2016, como parte de su paquete de movilidad laboral, una revisión del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009.

Esta revisión tiene por objeto garantizar la equidad vinculando más estrechamente el pago de prestaciones al Estado miembro que recauda las cotizaciones a la seguridad social, y además brinda a las autoridades nacionales mejores herramientas para verificar la situación en cuanto a seguridad social de los trabajadores desplazados a fin de hacer frente a las prácticas desleales y a los abusos. Los principales cambios son los siguientes:

- prestaciones por desempleo: una nueva norma prevé que transcurra un período de tres meses antes de poder totalizar los períodos de seguro o empleo, pero ahora los trabajadores pueden exportar sus prestaciones por desempleo durante seis meses, en vez de tres, al objeto de buscar trabajo en otro Estado miembro; los trabajadores transfronterizos, tras un año de empleo

en un Estado miembro, tienen la posibilidad de solicitar prestaciones por desempleo en dicho Estado en lugar de en el de residencia;

- prestaciones por cuidados de larga duración: la propuesta define las prestaciones por cuidados de larga duración y aquellos casos en que los ciudadanos móviles pueden solicitarlas en un capítulo aparte;
- las prestaciones familiares destinadas a reemplazar los ingresos durante los períodos de crianza de los hijos se plantean como derechos individuales y personales, con lo que se concede al Estado miembro con competencias secundarias el derecho a pagar al segundo progenitor la prestación en su totalidad, lo que elimina posibles factores financieros que desincentiven que ambos progenitores se beneficien de un permiso parental durante el mismo período.

Por otra parte, la propuesta tiene por objeto armonizar las normas jurídicas vigentes con la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia sobre el acceso a las prestaciones sociales por parte de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica (2.1.5).

El 21 de junio de 2018, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores adoptó su orientación general sobre la propuesta de Reglamento. En la actualidad, el Parlamento Europeo está terminando su primera lectura (votación en comisión prevista para noviembre de 2018).

En su propuesta de 13 de marzo de 2018 sobre la Autoridad Laboral Europea, la Comisión presenta propuestas sobre los aspectos operacionales de la coordinación de la seguridad social, incluido el traspaso de determinadas tareas técnicas y de mediación de los actuales organismos de coordinación a dicha Autoridad.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha demostrado un gran interés por los problemas de los trabajadores migrantes, los trabajadores transfronterizos y los trabajadores autónomos, así como por los de los nacionales de países terceros que trabajan en Estados miembros distintos de aquel en el que fueron inicialmente admitidos. La institución ha lamentado, en varias ocasiones, la persistencia de obstáculos que impiden la plena libertad de circulación y ha pedido al Consejo que adopte propuestas encaminadas a incluir las pensiones de jubilación anticipada dentro del ámbito de la coordinación de la seguridad social, ampliar el derecho de las personas desempleadas a recibir subsidios por desempleo en otro Estado miembro y ampliar el ámbito de la legislación para incluir a todas las personas aseguradas. La mayoría de estas demandas se vieron satisfechas con la adopción del Reglamento (CE) n.º 883/2004 o han sido incluidas en las últimas propuestas de la Comisión.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se aplican el procedimiento legislativo ordinario y el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, un Estado miembro puede pedir que se devuelva un proyecto legislativo al Consejo Europeo si declara que dicho acto perjudica a aspectos importantes de su equilibrio financiero o de su sistema de seguridad social.

En varias de sus Resoluciones (de 14 de enero de 2014 sobre la protección social para todos, de 14 de septiembre de 2016 sobre el dumping social y de 4 de julio de 2017 sobre las condiciones laborales y el empleo precario), el Parlamento ha llamado la aten-

ción sobre dificultades específicas en este ámbito, como en el caso de los trabajadores autónomos, los trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial, los trabajadores de la economía digital o los trabajadores temporeros, y ha pedido a la Comisión que examine la legislación y vigile la aplicación y coordinación de los sistemas de seguridad social para garantizar que se respeten los derechos de los ciudadanos y que la movilidad laboral en la Unión funcione de manera eficaz.

---

→ [Aoife Kennedy](#)

## 2.3.5. La salud y la seguridad en el trabajo

*La mejora de la salud y la seguridad en el trabajo ha sido una de las principales preocupaciones de la Unión Europea desde la década de los ochenta del siglo xx. Gracias a la adopción de legislación a escala europea en este ámbito se han establecido unas normas mínimas de protección de los trabajadores, pudiendo los Estados miembros mantener o introducir medidas más rigurosas. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es jurídicamente vinculante, por lo que se ha reforzado la importancia de la política de salud y seguridad en el trabajo dentro de la legislación de la Unión.*

### Base jurídica

Artículos 91, 114, 115, 151, 153 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

De conformidad con el artículo 153 del TFUE, la Unión Europea promueve la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores mediante la armonización de las condiciones de trabajo. A tal fin, se adoptan disposiciones mínimas a escala de la Unión, sin perjuicio de que los Estados miembros que lo deseen establezcan un nivel de protección más elevado a escala nacional. El Tratado también estipula que las directivas adoptadas no deben imponer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de las pymes.

### Resultados

#### A. Evolución institucional

Bajo los auspicios de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada por el Tratado de París en 1951, se desarrollaron varios programas de investigación en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo. La necesidad de adoptar un enfoque global en este ámbito se hizo más palpable con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por el Tratado de Roma en 1957. En 1974 se creó el Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo para asistir a la Comisión. La plena realización del mercado único europeo requirió una serie de disposiciones mínimas en materia de salud y seguridad en el trabajo, lo que llevó a la adopción de varias directivas, como la Directiva 82/605/CEE (sustituida por la Directiva 98/24/CE) sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con una exposición al plomo metálico; la Directiva 83/477/CEE (modificada en último lugar por la Directiva 2009/148/CE) sobre el amianto, y la Directiva 86/188/CEE (modificada en último lugar por la Directiva 2003/10/CE) sobre el ruido.

#### 1. Acta Única Europea

Con la adopción del Acta Única Europea en 1987, se introdujo por primera vez la noción de salud y seguridad en el trabajo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea mediante un artículo por el que se establecían requisitos mínimos y se permitía al Consejo adoptar medidas en este ámbito por mayoría cualificada. Los objetivos eran: mejorar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, armonizar las condiciones de trabajo, prevenir el «dumping social» en vista de la realización del mercado interior, y evitar que las empresas se trasladasen a zonas con menor grado de protección para ganar en competitividad. La llamada «Carta Social» de 1989 (es decir, la «Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores»), aunque sin ser jurídicamente vinculante, afirmaba que «es conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos» del mercado único.

#### 2. Contribución del Tratado de Ámsterdam (1997)

El Tratado de Ámsterdam reforzó la importancia de las cuestiones laborales mediante la introducción del título «Empleo» y el Acuerdo sobre la política social. Además, por primera vez, las directivas en las que se fijan disposiciones mínimas en relación con la salud y la seguridad en el trabajo y las condiciones de trabajo debían ser aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento de codecisión.

#### 3. Contribución del Tratado de Lisboa (2007)

El Tratado de Lisboa contiene una «cláusula social» que establece que las disposiciones sociales deben tenerse en cuenta en todas las políticas de la Unión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adquirió carácter jurídicamente vinculante para los Estados miembros cuando aplican la legislación de la Unión.

#### 4. Pilar europeo de derechos sociales (2017)

El pilar europeo de derechos sociales, firmado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en noviembre de 2017, establece 20 derechos y principios, en particular el derecho consagrado en el artículo 31

de la Carta de los Derechos Fundamentales a trabajar en condiciones que respeten la salud de los trabajadores, su seguridad y su dignidad. Este pilar está constituido por un paquete, que no es vinculante jurídicamente, de medidas legislativas e indicativas con las que se pretende una convergencia por lo alto de las condiciones de vida y de trabajo en la Unión.

## B. Hitos: Directivas y Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

### 1. Directiva marco 89/391/CEE y directivas de desarrollo

El artículo 137 del Tratado de Niza (ahora artículo 153 del TFUE) sirvió de base para la labor de mejora del entorno de trabajo desarrollada por la Unión a fin de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. La adopción de la Directiva marco 89/931/CEE, que presta especial atención a la cultura de la prevención, constituyó un hito destacado. Contemplaba medidas preventivas, de información y consulta, de participación equilibrada y de formación para los trabajadores y sus representantes en los sectores público y privado.

La Directiva marco no solo sirve de base para más de 25 directivas de desarrollo en diferentes ámbitos y para el Reglamento (CE) n.º 2062/94 del Consejo, por el que se crea la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo, sino que también ha influido en otros actos legislativos relativos a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y a aspectos del tiempo de trabajo en distintas directivas.

Entre las directivas de desarrollo cabe señalar:

- Directiva 89/654/CEE relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo y Directiva 92/58/CEE en materia de señalización de seguridad y de salud en el trabajo;
- Directiva 89/655/CEE, en su versión modificada por las Directivas 2001/45/CE y 2009/104/CE, sobre la utilización de los equipos de trabajo; Directiva 89/656/CEE sobre la utilización de equipos de protección individual, Directiva 90/270/CEE sobre el trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización y Directiva 90/269/CEE, sobre manipulación manual;
- Sectores: Directiva 92/57/CEE sobre las obras de construcción temporales o móviles; Directivas 92/91/CEE y 92/104/CEE sobre las industrias extractivas (por sondeos) y Directiva 93/103/CE sobre los buques de pesca;
- Grupos: Directiva 92/85/CEE sobre la trabajadora embarazada y Directiva 92/85/CE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo;
- Agentes: Directiva 90/394/CEE sobre la exposición a agentes carcinógenos y Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la

exposición a agentes carcinógenos o mutágenos; Directivas 98/24/CE, modificada por la Directiva 2000/39/CE, y 2009/161/UE, sobre los agentes químicos; Directiva 2000/54/CE sobre los agentes biológicos durante el trabajo y Directiva 2013/59/Euratom, que deroga las directivas anteriores en la materia, sobre protección contra las radiaciones ionizantes; Directiva 99/92/CE relativa a la protección de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas; Directivas sobre la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos en relación con las vibraciones (Directiva 2002/44/CE), el ruido (Directiva 2003/10/CE), los campos electromagnéticos (Directiva 2004/40/CE) y las radiaciones ópticas artificiales (Directiva 2006/25/CE);

- Sustancias: Directiva 2014/27/UE por la que se adaptan varias directivas en materia de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

La actualización de la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo está en curso. Una primera serie de trece sustancias fue incluida en una propuesta de mayo de 2016 adoptada finalmente en diciembre de 2017, mientras que una segunda propuesta de enero de 2017, que revisa los límites para otras siete sustancias, es objeto en la actualidad de un diálogo tripartito con miras a alcanzar un acuerdo en primera lectura. Una de las principales exigencias del Parlamento en las negociaciones es la fijación de un límite de exposición profesional a las emisiones de los motores diésel. Una tercera propuesta de abril de 2018 propone valores límite vinculantes en la Unión para otras cinco sustancias utilizadas en la metalurgia, la galvanoplastia, la minería, el reciclado, los laboratorios y la atención sanitaria.

Otra forma de iniciativa legislativa en materia social son los acuerdos de los interlocutores sociales (2.3.7). En abril de 2016, la Comisión propuso una Directiva para mejorar las condiciones de trabajo en el sector pesquero, llevando a efecto un acuerdo alcanzado por los interlocutores sociales en 2013. Sin embargo, se tardó más de cuatro años en dar efecto a un acuerdo similar para el sector de la peluquería. Este retraso se debió a la revisión de toda la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo que tuvo lugar en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión.

### 2. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)

La Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo, que tiene su sede en Bilbao, fue creada en 1996. Persigue fomentar el intercambio de conocimientos e información para promover una cultura de



prevención de riesgos. Ha desarrollado la plataforma web de la herramienta interactiva en línea de evaluación de riesgos (OIRA), que contiene instrumentos de evaluación de riesgos sectoriales en todas las lenguas y de fácil uso para las pymes, y la herramienta electrónica para las sustancias peligrosas, que ofrece asesoramiento específico para las empresas sobre las sustancias y los productos químicos peligrosos y la manera de aplicar buenas prácticas y medidas de protección. En 2016, EU-OSHA completó un proyecto piloto de tres años de duración sobre la salud y la seguridad de los trabajadores de más edad, iniciado por la Comisión a petición del Parlamento Europeo. Además, desde 2000 la Agencia lleva a cabo cada año, bajo el lema «Trabajos saludables», campañas de sensibilización sobre diversos temas de salud y seguridad, la última de las cuales fue «Trabajos saludables: alerta frente a sustancias peligrosas». En 2015 finalizó una revisión de las iniciativas de evaluación comparativa en materia de seguridad y salud en el trabajo que habían concluido con éxito.

### **C. Programas de acción comunitarios y estrategias en materia de salud y seguridad en el trabajo**

Entre 1951 y 1997 funcionaron diferentes programas de investigación de la CECA en materia de seguridad y salud en el trabajo. La Agenda Social Europea, adoptada en el año 2000, contribuyó al establecimiento de un enfoque más estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo a escala de la Unión. Posteriormente, la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2002-2006 adoptó un enfoque global del bienestar en el lugar de trabajo.

La estrategia comunitaria 2007-2012 se centró en la prevención. Tenía como objetivo conseguir una reducción continua de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en la Unión, en particular mediante la definición y la puesta en práctica de estrategias nacionales, el perfeccionamiento y la simplificación de la legislación existente, así como a través de la mejora de su aplicación mediante el intercambio de buenas prácticas, la sensibilización y una mejor información y formación.

En junio de 2014, la Comisión publicó el Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, que fue aprobado por el Consejo en marzo de 2015. El marco tiene por objeto abordar tres retos principales: mejorar y simplificar las normas existentes, reforzar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo teniendo en cuenta los nuevos riesgos, y abordar el envejecimiento de la mano de obra. Se presta especial atención a las necesidades de las microempresas y las pymes.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo ha insistido con frecuencia en la necesidad de garantizar una protección óptima de la seguridad y la salud de los trabajadores. Ha aprobado numerosas resoluciones en las que pide que la legislación de la Unión cubra todos los aspectos que, directa o indirectamente, afectan al bienestar físico o psíquico de los trabajadores. El Parlamento también ha influido de forma significativa en las directivas relativas a la mejora de las condiciones de trabajo. Apoya los esfuerzos de la Comisión para reforzar el suministro de información a las pymes. Considera que el trabajo debe adaptarse a las necesidades y facultades de las personas y no a la inversa y que deben desarrollarse entornos de trabajo que tengan más en cuenta las necesidades específicas de los trabajadores vulnerables. El Parlamento ha instado además a la Comisión a investigar los riesgos emergentes que aún no están regulados por la legislación vigente, como la exposición a las nanopartículas, el estrés, el agotamiento profesional, la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

En particular, su papel ha sido fundamental en la adopción por parte de los interlocutores sociales de un Acuerdo marco para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario, aplicado por la Directiva 2010/32/UE del Consejo. El Parlamento también ha solicitado mejoras para la legislación vigente en materia de protección de trabajadoras embarazadas, así como de protección de los trabajadores frente a los trastornos musculoesqueléticos. Otras peticiones destacadas incluyen la elaboración de una Directiva por la que se establezcan normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de las enfermedades profesionales y la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva marco 89/391/CEE, para incluir a determinados grupos de trabajadores, como los militares, los trabajadores por cuenta propia, los empleados domésticos o los teletrabajadores.

En junio de 2010, el Parlamento rechazó una propuesta de la Comisión para modificar la Directiva sobre el tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, al no aceptar la exclusión de los trabajadores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva. Ante este rechazo, la Comisión retiró su propuesta.

En su Resolución de 25 de noviembre de 2015, el Parlamento, en respuesta a la adopción por parte de la Comisión del Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, lamentó que no se hubieran establecido objetivos específicos de dicho marco (por ejemplo, objetivos indicativos de reducción de las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo). También pidió medidas legislativas y no legislativas más concretas una vez efectuada la revisión intermedia de 2016.

Además de modificar la legislación propuesta y supervisar y promover nuevos trabajos de la Comisión en el ámbito de la salud y la seguridad, el Parlamento se plantea este tema de forma prospectiva, examinando los nuevos riesgos potenciales asociados a la innovación tecnológica y los cambios en la organización del trabajo mediante un grupo de trabajo,

creado en octubre de 2015 por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL), sobre los efectos de la digitalización, la robótica y la inteligencia artificial en el mercado laboral.

---

→ [Aoife Kennedy](#)

## 2.3.6. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores

*La Unión Europea complementa la acción de los Estados miembros en relación con los derechos de información y consulta de los trabajadores adoptando requisitos mínimos por medio de directivas o bien medidas destinadas a promover la cooperación entre los Estados miembros.*

### Base jurídica

Artículos 5, 114, 115, 151 y 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La Unión apoya y complementa la acción de los Estados miembros en materia de participación de los trabajadores a fin de contribuir a la consecución de los objetivos fundamentales de la política social europea, establecidos en el artículo 151 del TFUE, entre ellos, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

### Resultados

#### A. Antecedentes

El derecho de los trabajadores a la información, la consulta y la participación ha sido un tema central en el debate europeo desde que, en 1974, se adoptó el primer Programa de acción social. En la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 (la llamada «Carta Social») se subraya que es deseable fomentar la participación de los trabajadores. No obstante, las propuestas de la Comisión en este ámbito a menudo han encontrado oposición. Hasta que el Tratado de Ámsterdam no integró el Acuerdo sobre la política social en 1997, no se dispuso de una base jurídica apropiada para la legislación comunitaria.

En lo que respecta a la participación de los trabajadores, el artículo 153 del TFUE otorga al Parlamento Europeo y al Consejo competencias para adoptar:

- medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros;
- directivas por las que se fijen disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

Se aplica el procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones.

#### B. Legislación en vigor

Un primer grupo de directivas se refiere al derecho de los trabajadores a ser informados de las condiciones aplicables al contrato o a la relación laboral,

y el derecho a ser informados y consultados sobre despidos colectivos o traslados:

- Directiva sobre la obligación de informar por escrito (1991), por la que se prevé informar a los trabajadores acerca de aspectos importantes de su relación laboral. En diciembre de 2017, la Comisión propuso una directiva revisada sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles con la que se buscaba fijar nuevos derechos (por ejemplo, periodos de prueba limitados a seis meses, prohibición de cláusulas de exclusividad, información previa sobre los horarios de trabajo) para todos los trabajadores en todas las formas de trabajo, incluidas las formas no convencionales más flexibles y las nuevas formas de trabajo como los contratos de cero horas, el trabajo ocasional, el trabajo de corta duración, el trabajo doméstico, el trabajo retribuido mediante vales o el trabajo en plataformas en línea. Se encuentra actualmente en fase de negociación.
- Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, referente a los despidos colectivos, modificada por las Directivas 92/56/CEE y 98/59/CE del Consejo, por la que se exige que, en caso de despidos masivos, los empresarios entablen negociaciones con los trabajadores con objeto de determinar la manera de evitar despidos colectivos o de reducir el número de trabajadores afectados.
- Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 marzo de 2001, relativa al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (consolidación de las Directivas 77/187/CEE y 98/50/CE del Consejo), por la que los trabajadores deben ser informados de las razones del traspaso y de sus consecuencias. Contiene asimismo disposiciones sobre la salvaguarda de los empleos y los derechos de los trabajadores en caso de traspaso.
- Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, que fija normas mínimas de procedimiento en materia de protección de los derechos de información y consulta de

los trabajadores sobre la situación económica y laboral relativa a su lugar de trabajo.

La Comisión ha llevado a cabo un chequeo, tras el cual, en julio de 2013, concluyó que las directivas cumplen globalmente su propósito y que sus beneficios son superiores a los costes, aun cuando perduren algunas carencias, sobre todo, su aplicación a los trabajadores del sector público, a la gente de mar y a las pymes, y algunas definiciones deban ser objeto de revisión y debate (SWD(2013) 293). Se contempló la posibilidad de refundir las Directivas en materia de información y consulta (C(2015)2303), pero esta refundición parece ahora descartada, puesto que ya no se menciona en el programa de trabajo de la Comisión desde 2015.

En enero de 2018 se aprobó una Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales en el sector del transporte marítimo, con la que los profesionales del mar dejaron de estar excluidos de las directivas existentes en materia de información y consulta de los trabajadores.

En cuanto al sector público, ninguna de las directivas relativas al derecho de los trabajadores a ser informados y consultados se aplica a la administración pública (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Nolan, C-583/10, y Scattolon, C-108/10). Al negociar la directiva marco general en 2001, el Parlamento intentó ampliar el ámbito de aplicación de la directiva al sector público, pero el Consejo rechazó esta posibilidad. Sin embargo, en diciembre de 2015, el Comité de Diálogo Social Sectorial para las Administraciones Centrales firmó un acuerdo sectorial relativo a normas mínimas comunes sobre derechos de información y consulta para los trabajadores de las administraciones centrales, y solicitó su aplicación mediante una directiva del Consejo. Sin embargo, el 5 de marzo de 2018, la Comisión informó a los interlocutores sociales de las administraciones centrales de que no iba a proponer su acuerdo de 2015 al Consejo para su aplicación.

Un segundo grupo de directivas abarca los derechos de los trabajadores a ser informados y consultados en situaciones que presentan un componente transnacional:

- Directiva 94/45/CE del Consejo, modificada por la Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la constitución de comités de empresa europeos: los comités de empresa europeos reúnen a la dirección central de una empresa y a los representantes de los trabajadores de toda Europa para debatir cuestiones como los resultados, las perspectivas o las prácticas laborales de la empresa o sus políticas de reestructuración y recursos humanos. Se conceden asimismo a los trabajadores determinados derechos de información y consulta por lo que

respecta a su entorno de trabajo. La legislación sobre estos comités de empresa abarca las empresas multinacionales que emplean a un mínimo de 1 000 trabajadores en la Unión o el Espacio Económico Europeo y, al mismo tiempo, por lo menos 150 trabajadores en dos o más Estados miembros. Una base de datos específica, mantenida por el Instituto Sindical Europeo (ETUI), ofrece datos sobre los comités de empresa europeos.

- Directiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a las ofertas públicas de adquisición, en virtud de la cual debe preverse la posibilidad de que los trabajadores de las sociedades afectadas o sus representantes puedan pronunciarse sobre las posibles repercusiones de la oferta en el empleo. También son de aplicación las normas generales en materia de información y consulta de los trabajadores.
- Directiva 2011/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, por la que los trabajadores de las empresas que se fusionan reciben la misma protección que la prevista en la Directiva relativa a los traspasos de empresas.

El 14 de mayo de 2018, la Comisión publicó una evaluación REFIT de la Directiva sobre el comité de empresa europeo y concluyó que ha mejorado la calidad y el alcance de la información a los trabajadores, pero que la directiva no ha aumentado el ritmo de creación de comités de empresa europeos. La Comisión propuso elaborar un manual práctico para los participantes en los comités y ofrecer financiación a los interlocutores sociales a fin de apoyar la aplicación y la eficacia de estos comités.

Un tercer grupo de directivas aspira a establecer normas aplicables a situaciones que tienen un componente transnacional, confiriendo derechos parciales de participación en la toma de decisiones:

- Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores y se fijan normas para la participación de los trabajadores en las decisiones sobre el desarrollo estratégico de la empresa. No solo se informa y consulta a los trabajadores a través de un órgano similar a los comités de empresa europeos, sino que también se prevé la participación de los trabajadores en los consejos de administración siempre que esta forma de participación se aplique en las empresas nacionales fundadoras (el principio denominado «antes y después»).
- Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, y se garantiza

que los representantes de los trabajadores puedan influir en la gestión de la Sociedad Anónima Europea.

- Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades, en la que también se incluyen normas para determinar el régimen de participación de los empleados que se aplicará a las fusiones transfronterizas de sociedades de capital.

El cuarto grupo lo forman dos acuerdos intersectoriales de los interlocutores sociales, aplicados por las Directivas del Consejo 97/81/CE sobre el trabajo a tiempo parcial y 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada, y la Directiva 2008/104/CE, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal y varias directivas en materia de salud y seguridad, todas ellas con disposiciones implícitas en materia de información y consulta.

### C. Otras iniciativas

Las empresas y los representantes de los trabajadores han empezado a celebrar convenios colectivos transnacionales, una forma de diálogo social en las multinacionales, sobre el trasfondo de la creciente dimensión internacional de las compañías. Estos convenios adoptan diferentes formas y se elaboran conjuntamente para su aplicación en más de un Estado miembro por parte de los representantes de una empresa y las organizaciones de trabajadores. Sin embargo, este tipo de práctica puede suscitar interrogantes jurídicos y políticos en relación con los nexos existentes entre los distintos niveles verticales del diálogo social (internacional, europeo y nacional) y sus ámbitos de aplicación horizontales (intersectorial, sectorial y empresarial). Además, los convenios colectivos transnacionales pueden entrar en conflicto con las normas y referencias nacionales, y se dispone de pocos mecanismos de resolución de litigios.

La Comisión pretende acompañar y supervisar el desarrollo de los convenios colectivos transnacionales apoyando los intercambios de experiencias y la investigación. No obstante, algunas actividades, por ejemplo una base de datos, parecen estancadas.

Mediante el pilar europeo de derechos sociales se establece el derecho de todos los trabajadores de cualquier sector a ser informados o consultados sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos. Este pilar va más allá del actual acervo de la Unión, ya que es aplicable con independencia del número de trabajadores afectados, y prevé el derecho de los trabajadores no solo de recibir información sino también de ser consultados sobre este tipo de operaciones empresariales.

El 25 de abril de 2018, la Comisión presentó un paquete sobre el Derecho de sociedades, que incluye

una propuesta de modificación de la Directiva (UE) 2017/1132 en lo relativo a conversiones, fusiones y escisiones transfronterizas.

En consonancia con el principio 8 del pilar europeo de derechos sociales, uno de los objetivos es mejorar la protección de los trabajadores facilitando mejor información sobre las conversiones, fusiones y escisiones transfronterizas previstas. Cada compañía tendrá que entregar a los trabajadores un informe sobre los efectos que tal operación pueda tener para ellos. Durante la junta general deberá tenerse en cuenta la opinión de los empleados. En el caso concreto de las conversiones y escisiones transfronterizas, los trabajadores podrán presentar sus puntos de vista sobre el proyecto de condiciones de la operación propuesta. La autoridad del Estado miembro de salida los tendrá en cuenta.

En cuanto a la protección de los derechos de participación de los trabajadores, ya existen normas específicas relativas a las fusiones, que permanecerán sin cambios. Para las conversiones y escisiones se propone que las empresas, en principio, sigan las normas del Estado miembro de destino.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha aprobado diversas resoluciones en las que pide que se garantice a los trabajadores su derecho a participar en la toma de decisiones de las empresas y que este derecho se aplique tanto a las empresas nacionales como a las transnacionales, independientemente de su forma jurídica. El Parlamento reiteró su llamamiento para incluir a los trabajadores del sector público en el ámbito de aplicación de las directivas relativas a la información y la consulta en su Resolución, de 19 de febrero de 2009, sobre la aplicación de la directiva por la que se establece un marco general en la materia.

Más allá del derecho de información y consulta los trabajadores también han de tener derecho, a juicio del Parlamento, a participar en la toma de decisiones de su empresa relativas a cuestiones como la introducción de nueva tecnología, la modificación de la organización del trabajo, la producción y la planificación económica. Actualmente el Parlamento está trabajando en un informe de propia iniciativa sobre la participación en la toma de decisiones en los consejos de supervisión. En el proyecto de informe se defiende la introducción de normas mínimas de la Unión en las directivas vigentes, como el requisito de que el domicilio social de una sociedad sea el de su centro de actividad (para evitar el arbitraje regulador). El informe aboga por normas estándar para la representación de los trabajadores en los consejos de supervisión y recomienda la adopción de normas mínimas, por ejemplo sobre igualdad de derechos de los representantes de los trabajadores en relación con los representantes de la dirección, y el equilibrio de género en los consejos.

En su Resolución de 15 de enero de 2013 sobre información y consulta de los trabajadores, anticipación y gestión de las reestructuraciones, el Parlamento pidió a la Comisión que presentara una propuesta de acto jurídico que disponga que los representantes de los trabajadores sean informados plenamente acerca de cualquier operación de reestructuración propuesta y establezca un calendario adecuado para la consulta.

Posteriormente, el 13 de diciembre de 2013, la Comisión adoptó una Comunicación sobre un Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración, en el que se fijan determinados principios y buenas prácticas en relación con las reestructuraciones en las empresas y las autoridades públicas. Sin embargo, en su Resolución, de 22 de octubre de 2014, sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Parlamento reiteró su petición de un acto jurídico.

En su Resolución, de 5 de octubre de 2016, sobre la necesidad de una política europea de reindustrialización en vista de los recientes casos de Caterpillar y Alstom, el Parlamento pidió a todas las autoridades pertinentes que velen por que todas las partes implicadas respeten plenamente las normas nacionales y europeas sobre información y consulta de los traba-

adores, en particular durante procesos de reestructuración.

El Parlamento, más recientemente —en su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre un pilar europeo de derechos sociales—, recordó las ventajas de implicar a los trabajadores en la toma de decisiones y la gestión de las empresas, y citó las empresas de la economía social, como las cooperativas, como un buen ejemplo de cómo crear empleo de calidad, apoyar la inclusión social y promover una economía participativa.

En su Resolución, de 13 de junio de 2017, sobre fusiones y escisiones transfronterizas, el Parlamento destacó la importancia de que se eliminen las ambigüedades en la aplicación de sanciones nacionales en caso de incumplimiento de la legislación sobre los derechos de los trabajadores.

En su Resolución de 4 de julio de 2017, el Parlamento pidió además una revisión (actualmente en fase de negociación) de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito a fin de incluir nuevas formas de empleo.

---

→ [Aoife Kennedy](#)

## 2.3.7. El diálogo social

*El diálogo social es un elemento fundamental del modelo social europeo que permite a los interlocutores sociales (representantes de las empresas y de los trabajadores) contribuir activamente, también mediante convenios, a la elaboración de la política social y laboral europea.*

### Base jurídica

Artículos 151 a 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

De conformidad con el artículo 151 del TFUE, el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales es un objetivo común de la Unión y los Estados miembros. El diálogo social también tiene como objetivo la mejora de la gobernanza europea a través de la participación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones y su aplicación.

### Resultados

#### A. Desarrollo del diálogo social (bipartito) a escala de la Unión

De conformidad con el Tratado de Roma de 1957, uno de los cometidos de la Comisión es el fomento de una estrecha colaboración entre los Estados miembros respecto al derecho de asociación y de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores. Sin embargo, fueron necesarios muchos años para que esta disposición se aplicara.

El proceso de diálogo social de Val Duchesse, iniciado en 1985 por el presidente de la Comisión Jacques Delors, tenía por objeto conseguir la participación de los interlocutores sociales, representados por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de las Empresas Públicas (CEEP), en el proceso de realización del mercado interior. Este proceso dio lugar a una serie de declaraciones conjuntas sobre empleo, educación, formación y otras cuestiones sociales.

En 1986, el Acta Única Europea (artículo 118 ter) creó una base jurídica para el desarrollo de un «diálogo a escala comunitaria» y el diálogo social europeo evolucionó primero con la creación de un comité de dirección que, en 1992, pasó a ser el Comité del Diálogo Social: el principal foro para el diálogo social bipartito a escala europea, que se reúne tres o cuatro veces al año.

En 1991, la UNICE, la CES y el CEEP celebraron un acuerdo conjunto en el que pedían la consulta obligatoria de los interlocutores sociales en la elaboración de legislación en materia social, así como

que estos pudiesen negociar acuerdos marco a escala comunitaria. Esta solicitud fue reconocida en el Acuerdo sobre la Política Social adjunto al Protocolo sobre la Política Social de Maastricht, firmado por todos los Estados miembros, salvo el Reino Unido. A escala nacional, se dio a los interlocutores sociales la posibilidad de aplicar directivas por medio de convenios colectivos.

El Tratado de Ámsterdam (1997) incorporó el Acuerdo sobre la Política Social, lo que estableció finalmente un único marco para el diálogo social en la Unión. Los primeros resultados interprofesionales de este proceso fueron los acuerdos marco sobre el permiso parental (1995), el trabajo a tiempo parcial (1997) y el trabajo de duración determinada (1999), que fueron aplicados mediante directivas del Consejo.

En el Tratado de Lisboa (2009) se destacaba ulteriormente el papel de los interlocutores sociales (artículo 152 del TFEU) y se hacía hincapié en la necesidad de facilitar el diálogo respetando al mismo tiempo su autonomía y diversidad.

Sin embargo, con la crisis económica y financiera, el diálogo social se encontró bajo presión y, al mismo tiempo, se debilitó con su descentralización, la disminución de la cobertura de la negociación y la intervención estatal en el ámbito de la política salarial. En este marco y dado que los Estados miembros en los que el diálogo social es más fuerte son los que han superado la crisis de manera más satisfactoria, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció un nuevo comienzo para el diálogo social en una conferencia de alto nivel en marzo de 2015. En junio de 2016, Valdis Dombrovskis, vicepresidente de la Comisión, y Marianne Thyssen, comisaria, firmaron una declaración conjunta sobre este nuevo comienzo, en la que acordaron con los interlocutores sociales una mayor participación de estos en el Semestre Europeo y en la elaboración de las políticas y la legislación de la Unión en general. En la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, la Comisión y el Consejo proclamaron el pilar europeo de derechos sociales. Entre otros aspectos, previó el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y su derecho a la acción colectiva, y reconoce el derecho de los interlocutores sociales a participar en la concepción y la aplicación de las políticas sociales y de empleo, también mediante convenios colectivos.

## B. Logros del diálogo social a escala de la Unión

De conformidad con el artículo 154 del TFUE, la Comisión debe consultar a los interlocutores sociales antes de adoptar cualquier medida en el ámbito de la política social. Los interlocutores sociales pueden decidir negociar un acuerdo entre ellos que sustituya a esta medida. Disponen de nueve meses para negociar, transcurridos los cuales pueden:

1. celebrar un acuerdo y solicitar conjuntamente a la Comisión que proponga una decisión de aplicación al Consejo; o
2. celebrar un acuerdo y aplicarlo ellos mismos, de conformidad con sus propios procedimientos y prácticas específicos, y con los de los Estados miembros (acuerdos «voluntarios» o, posteriormente, «autónomos»); o
3. decidir que no podrán alcanzar un acuerdo, en cuyo caso la Comisión reanudará el trabajo sobre la propuesta en cuestión.

El artículo 153 del TFUE brinda, asimismo, a los Estados miembros la posibilidad de confiar a los interlocutores sociales la aplicación de una decisión del Consejo sobre la ratificación de un convenio colectivo firmado a escala europea.

Desde 1998, a raíz de la Decisión 98/500/CE de la Comisión, de 20 de mayo de 1998, el diálogo social sectorial también se ha desarrollado notablemente. Se crearon varios comités en los principales ámbitos económicos, que produjeron valiosos resultados. Mediante decisiones del Consejo, se celebraron y aplicaron tres acuerdos europeos sobre la ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar (1998), sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil (2000) y sobre determinados aspectos de las condiciones de prestación de servicio de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector ferroviario (2005). El primer acuerdo multisectorial fue el Acuerdo sobre la protección de la salud de los trabajadores a través de la adecuada manipulación y el buen uso de la sílice cristalina y de los productos que la contienen, firmado en abril de 2006. Siguieron otros acuerdos sectoriales, que se aplicaron mediante directivas del Consejo: un acuerdo sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo en el transporte mediante navegación interior (Directiva 2014/112/UE del Consejo); un acuerdo sobre la prevención de las lesiones e infecciones causadas por instrumentos cortantes y punzantes para trabajadores sanitarios (Directiva 2010/32/UE del Consejo); un acuerdo en el sector de la pesca marítima (Directiva (UE) 2017/159 del Consejo); y un acuerdo entre los interlocutores sociales del sector del transporte marítimo (Directiva (UE) 2018/131 del Consejo).

No obstante, la situación de otros acuerdos es incierta.

En abril de 2012, los interlocutores sociales del sector de la peluquería celebraron un acuerdo sobre orientaciones para la salud y la seguridad en el sector, y solicitaron al Consejo una decisión de ejecución. Puesto que algunos Estados miembros se opusieron a ciertas partes del acuerdo, no se procedió a su aplicación mediante una decisión del Consejo. En junio de 2016 el sector de la peluquería firmó un nuevo acuerdo marco europeo sobre la salud y la seguridad profesionales, y reclamaron de nuevo su aplicación mediante una decisión del Consejo. Haciendo referencia al Programa de Mejora de la Legislación, la Comisión decidió llevar a cabo una evaluación de impacto proporcionada antes de proponer una decisión de ejecución del Consejo. En su carta abierta al presidente Juncker, los interlocutores sociales se opusieron a la utilización del proceso de evaluación de impacto para justificar no remitir el acuerdo al Consejo, y solicitaron ser informados en detalle de la evolución del proceso de evaluación de impacto y de los criterios utilizados. En respuesta a una pregunta parlamentaria de 31 de marzo de 2017, la Comisión confirmó en junio del mismo año que ya había mantenido informado al comité de diálogo social del sector de la peluquería acerca de este asunto en sus tres anteriores reuniones.

El 5 de marzo de 2018, la Comisión informó a los interlocutores sociales de las administraciones centrales de que no iba a proponer su acuerdo de 2015 sobre derechos de información y consulta al Consejo para su aplicación en forma de directiva (2.3.6).

En la línea de la segunda opción mencionada anteriormente, el acuerdo sobre teletrabajo (2002) fue el primero en ser aplicado como un acuerdo autónomo. Lo siguieron otros acuerdos autónomos sobre el estrés relacionado con el trabajo, sobre la licencia europea para los maquinistas que realizan un servicio de interoperabilidad transfronteriza (ambos de 2004), sobre el acoso y la violencia en el trabajo (2007) y sobre mercados de trabajo inclusivos (2010). También se aplicará de esta manera un acuerdo marco de marzo de 2017 sobre envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional.

En tercer lugar, en numerosas ocasiones, los interlocutores sociales no lograron llegar a un acuerdo. Por ejemplo, las negociaciones sobre un acuerdo marco relativo al trabajo a través de empresas de trabajo temporal finalizaron sin éxito en mayo de 2001. Por ello, en marzo de 2002, la Comisión presentó una propuesta de directiva basada en el consenso alcanzado entre los interlocutores sociales, y en noviembre de 2008 se adoptó la Directiva 2008/104/CE. Asimismo, después de que los interlocutores sociales manifestaran que no estaban dispuestos a entablar negociaciones, en 2004 la Comisión presentó una propuesta de revisión de la Directiva 2003/88/CE sobre el tiempo de trabajo. En 2009 el Parlamen-



to, la Comisión y el Consejo no llegaron a un acuerdo y los interlocutores sociales, por su parte, cerraron sin éxito un proceso de negociación de un año en diciembre de 2012 como consecuencia de importantes discrepancias en relación con el tratamiento del tiempo de guardia. En 2013, la Comisión retomó el proceso de revisión y evaluación de impacto con una consulta pública en 2015 y un informe de aplicación en 2017, así como una Comunicación interpretativa. El programa de trabajo de la Comisión para 2017 incluía una iniciativa no legislativa relativa a la aplicación de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

### C. Diálogo social tripartito

Desde el comienzo de la integración europea, se consideró importante que los agentes económicos y sociales participaran en la elaboración de la legislación comunitaria. El Comité Consultivo de la CECA y el Comité Económico y Social son una prueba de ello. Desde la década de 1960, existen varios comités consultivos que han asesorado a la Comisión. En general, estos comités están compuestos por representantes de las organizaciones patronales y sindicales nacionales, así como de los Estados miembros. Desde 1970 hasta 2003, uno de los foros tripartitos clave a escala europea para el diálogo social fue el Comité Permanente de Empleo. Sobre la base de una aportación conjunta de los interlocutores sociales, la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo sustituyó a dicho Comité en 2003. La cumbre reúne a representantes de alto nivel de la actual Presidencia del Consejo, las dos Presidencias posteriores, la Comisión y los interlocutores sociales con el objetivo de facilitar la consulta continua. Se reúne como mínimo dos veces al año antes de las cumbres de primavera y de otoño del Consejo Europeo.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento considera que el diálogo social es un elemento esencial de las tradiciones de los Estados miembros y ha pedido que tenga una función más importante a escala de la Unión. La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento ha invitado a menudo a los interlocutores sociales de la Unión a exponer sus puntos de vista. También ha recordado con frecuencia a la Comisión la necesidad de disponer de una política industrial de la Unión coherente, en la que los interlocutores sociales desempeñen un

papel clave. El Tratado de Lisboa incluye el derecho del Parlamento a ser informado sobre la aplicación de los convenios colectivos celebrados a escala de la Unión (artículo 155 del TFUE) y sobre las iniciativas adoptadas por la Comisión para fomentar la cooperación entre los Estados miembros (artículo 156 del TFUE), incluidas las cuestiones relativas al derecho de asociación y a los convenios colectivos.

En plena crisis económica, el Parlamento recordó en una resolución que el diálogo social es vital para lograr los objetivos de empleo establecidos en la Estrategia Europa 2020. En enero de 2012, el Parlamento destacó que, al dar prioridad al saneamiento presupuestario, las recomendaciones del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento no solo obstaculizarían la creación de empleo y el bienestar social, sino también el diálogo social. En su Resolución de 13 de marzo de 2014 sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa, hizo hincapié en que los interlocutores sociales a escala nacional deberían haber sido consultados o haber participado en el diseño inicial de los programas. Además, en su Resolución de 15 de febrero de 2017 sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2017, el Parlamento pidió que se reforzara el papel de los interlocutores sociales en el nuevo proceso de gobernanza económica. Desde 2014, ha aumentado ligeramente su participación en el ámbito de la Unión, a pesar de que, en el ámbito nacional, la situación sigue siendo heterogénea, y en ambos ámbitos los interlocutores sociales consideran que su participación es informativa y no una auténtica consulta.

En su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Parlamento pidió que se actualizaran las normas sociales europeas, incluidas las disposiciones sobre el tiempo de trabajo. En el mismo sentido, en su Resolución de 19 de abril de 2018 sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, el Parlamento pidió a la Comisión y a los Estados miembros que incrementasen el apoyo concreto destinado a reforzar un diálogo genuino, más allá de una mera consulta, con los interlocutores sociales.

→ Aoife Kennedy

## 2.3.8. La igualdad entre hombres y mujeres

*La igualdad entre mujeres y hombres es uno de los objetivos de la Unión Europea. Con el paso de los años, la legislación, la jurisprudencia y las modificaciones de los Tratados han contribuido a reforzar este principio, así como su aplicación en la Unión Europea. El Parlamento Europeo ha sido siempre un ferviente defensor del principio de igualdad entre hombres y mujeres.*

### Base jurídica

El principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo está consagrado en los Tratados desde 1957 [actualmente queda contemplado en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)]. El artículo 153 del TFUE permite a la Unión actuar en el ámbito más amplio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, y, dentro de este marco, el artículo 157 del TFUE autoriza la acción positiva para empoderar a las mujeres. Además, el artículo 19 del TFUE contempla la posibilidad de adoptar legislación para luchar contra todas las formas de discriminación, también por motivos de sexo. La legislación dirigida a luchar contra la trata de seres humanos, en especial de mujeres y niños, se ha adoptado sobre la base de los artículos 79 y 83 del TFUE, y el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» financia, entre otras, aquellas medidas que contribuyen a la erradicación de la violencia contra las mujeres basándose en el artículo 168 del TFUE.

### Objetivos

La Unión Europea se fundamenta en un conjunto de valores entre los que se incluye la igualdad, y promueve la igualdad entre hombres y mujeres [artículo 2 y artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE)]. Estos objetivos también están consagrados en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, el artículo 8 del TFUE también otorga a la Unión el cometido de eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y promover su igualdad a través de todas sus acciones (este concepto también se conoce como «integración de la dimensión de género»). La Unión y los Estados miembros se comprometieron, en la Declaración n.º 19 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, a «combatir la violencia doméstica en todas sus formas [...] prevenir y castigar estos actos delictivos y [...] prestar apoyo y protección a las víctimas».

### Resultados

#### A. Principales actos legislativos

La Unión ha adoptado, por lo general con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los siguientes actos legislativos en este ámbito:

- Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social;
- Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia;
- Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro;
- en 2006, varios antiguos actos legislativos fueron derogados y sustituidos por la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)<sup>[1]</sup>: esta Directiva define la discriminación directa, la discriminación indirecta, el acoso y el acoso sexual e insta asimismo a los empresarios a adoptar medidas preventivas para luchar contra el acoso sexual, endurece las sanciones en caso de discriminación y prevé la creación, en los Estados miembros, de organismos encargados de promover la igualdad de trato entre mujeres y hombres; actualmente, el Parlamento trabaja en la revisión de esta Directiva en lo referente a las disposiciones sobre la igualdad de retribución<sup>[2]</sup> y ha aprobado un informe de aplicación sobre la

<sup>[1]</sup> Esta Directiva de refundición también deroga la Directiva 76/207/CEE, que había sido modificada por la Directiva 2002/73/CE.

<sup>[2]</sup> Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor [Textos Aprobados, P7\_TA(2012)0225].

base de varios estudios encargados por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo;

- Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BusinessEurope, la Ueapme, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE;
- Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo;
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo: esta Directiva dispone la aproximación de las sanciones por la trata de seres humanos en los distintos Estados miembros y de las medidas de apoyo destinadas a las víctimas, y pide a los Estados miembros que estudien «la adopción de medidas para tipificar penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación [...] a sabiendas de que la persona es víctima de [la trata]», a fin de desalentar la demanda; también crea la función de Coordinador de la Unión para la lucha contra la trata de seres humanos;
- Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se crea la orden europea de protección, «destinada a proteger a una persona contra actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual», y se faculta a una autoridad competente de otro Estado miembro para mantener la protección de la persona en el territorio de ese otro Estado miembro; esta Directiva se ve reforzada por el Reglamento (UE) n.º 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, que garantiza el reconocimiento de dichas medidas en toda la Unión;
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

## B. Evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia ha desempeñado un importante papel en la promoción de la igualdad entre

hombres y mujeres. A continuación se detallan las sentencias más relevantes al respecto:

- la sentencia Defrenne II de 8 de abril de 1976 (asunto C-43/75): el Tribunal reconoció el efecto directo del principio de la igualdad de retribución para hombres y mujeres y declaró que es aplicable no solo a la actuación de las autoridades públicas, sino también a todos los convenios de carácter colectivo para regular el trabajo por cuenta ajena;
- la sentencia Bilka de 13 de mayo de 1986 (asunto C-170/84): el Tribunal consideró que una medida que excluyese a los trabajadores a tiempo parcial de un régimen de pensiones profesional constituía una «discriminación indirecta» y era, por tanto, contraria al antiguo artículo 119 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea si afectaba a un número mucho más elevado de mujeres que de hombres, a menos que pudiese demostrarse que la exclusión se basaba en factores objetivamente justificados y ajenos a toda discriminación por razón de sexo;
- la sentencia Barber de 17 de mayo de 1990 (asunto C-262/88): el Tribunal decidió que todas las formas de pensiones profesionales constituyen una retribución a efectos del antiguo artículo 119, por lo que les es aplicable el principio de la igualdad de trato, y dictaminó que los trabajadores de sexo masculino deben disfrutar de sus derechos en materia de pensiones de jubilación o de supervivencia a la misma edad que sus colegas de sexo femenino;
- la sentencia Marschall de 11 de noviembre de 1997 (asunto C-409/95): el Tribunal declaró que la legislación comunitaria no se oponía a una norma nacional que obligase a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de actividad en los que las mujeres fuesen menos numerosas que los hombres («discriminación positiva»), siempre que la ventaja no fuese automática y que se garantizase a los candidatos masculinos un examen de su candidatura sin ser excluidos **a priori**;
- la sentencia Test-Achats de 1 de marzo de 2011 (asunto C-236/09): el Tribunal declaró inválido el artículo 5, apartado 2, de la Directiva del Consejo 2004/113/CE por ser contrario al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro; en consecuencia, ha de aplicarse el mismo sistema de cálculo actuarial a hombres y mujeres en el momento de determinar las primas y las prestaciones a efectos de seguros.

## C. Cambios recientes

Las acciones más recientes de la Unión Europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres han sido las siguientes:

## 1. El marco financiero plurianual (MFP 2014-2020) y el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía»

El programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» financia proyectos que tengan por objeto lograr la igualdad de género y poner fin a la violencia contra las mujeres [Reglamento (UE) n.º 1381/2013, por el que se establece el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» para el período de 2014 a 2020]. Se le han asignado, junto con el programa «Justicia» [Reglamento (UE) n.º 1382/2013], 15 686 millones EUR hasta 2020 [Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 sobre el MFP], y en él se combinan seis programas del período de financiación 2007-2013, entre los que se hallan el programa Daphne III (Decisión n.º 779/2007/CE) y dos secciones, «No discriminación y diversidad» e «Igualdad de género», del programa comunitario para el empleo y la solidaridad social (Progress) (Decisión n.º 1672/2006/CE).

En el anexo del Reglamento (UE) n.º 1381/2013 se especifica que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres se financiará, junto con otras medidas contra la discriminación, en el grupo 1, al que le corresponde una parte equivalente al 57 % de la dotación financiera. La lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres se inscribe en el grupo 2, al que se destina el 43 % de la dotación financiera total del programa.

Para 2018, se han asignado a la línea presupuestaria 33 02 02 (Promoción de la no discriminación y la igualdad) 35 831 000 EUR en créditos de compromiso, lo que refleja un aumento de los pagos en comparación con 2015, 2016 y 2017 y significa que se está avanzando en la aplicación de este programa. Además, se han asignado 26 451 000 EUR a la línea presupuestaria 33 02 01 para ayudar, entre otros objetivos, a proteger y luchar contra toda forma de violencia ejercida sobre las mujeres, con lo que este importe no se ve modificado con respecto a para 2017.

Un estudio publicado en otoño de 2016 a petición de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (FEMM) del Parlamento Europeo ofrece una visión general del presupuesto de la Unión consagrado a la igualdad de género en determinados Estados miembros<sup>[1]</sup>.

## 2. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)

En diciembre de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo constituyeron el Instituto Europeo de la

Igualdad de Género, con sede en Vilna (Lituania), con el objetivo general de contribuir a fomentar y reforzar la igualdad entre hombres y mujeres con medidas como la integración de la dimensión de género en todas las políticas nacionales y de la Unión. El Instituto lucha asimismo contra la discriminación por razón de sexo y promueve la sensibilización sobre la igualdad entre hombres y mujeres mediante la prestación de asistencia técnica a las instituciones de la Unión. Entre otras actividades, se dedica a la recopilación, el análisis y la difusión de datos y de herramientas metodológicas (véase el Centro de Recursos y Documentación en línea del EIGE: <http://eige.europa.eu/content/rdc>).

## 3. La Carta de la Mujer y el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019

El 5 de marzo de 2010, la Comisión aprobó la Carta de la Mujer para promover de forma más eficaz la igualdad entre mujeres y hombres en Europa y en el mundo<sup>[2]</sup>.

En diciembre de 2015, la Comisión publicó el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019<sup>[3]</sup> para dar continuidad y seguimiento a su Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015<sup>[4]</sup>.

El Compromiso estratégico se centra en los cinco ámbitos prioritarios siguientes:

- aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral e igual independencia económica;
- reducción de la brecha y la desigualdad salariales y de las pensiones y, por consiguiente, lucha contra la pobreza entre las mujeres;
- promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones;
- lucha contra la violencia de género y protección y apoyo a las víctimas;
- promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todo el mundo.

<sup>[2]</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:em0033>

<sup>[3]</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Strategic engagement for gender equality 2016-2019» (Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019) [SWD(2015)0278].

<sup>[4]</sup> Las reflexiones sobre la nueva estrategia para la igualdad de género posterior a 2015 comenzaron en un taller específico celebrado en septiembre de 2014, con el que se inició la preparación del informe de iniciativa de la Comisión FEMM que culminó con la aprobación por parte del Parlamento Europeo, el 9 de junio de 2015, de una Resolución sobre la estrategia de la UE para la igualdad entre mujeres y hombres después de 2015 (DO C 407 de 4.11.2016, p. 2). Las presentaciones que tuvieron lugar durante el taller están disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL\\_STU\(2016\)571393\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf)

#### 4. El Plan de Acción en materia de género 2016-2020

El 26 de octubre de 2015, el Consejo adoptó el Plan de Acción en materia de género 2016-2020<sup>[1]</sup>, basado en el documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) titulado «Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020»<sup>[2]</sup> [Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: transformar la vida de mujeres y niñas a través de las relaciones exteriores de la Unión (2016-2020)]. En este nuevo Plan de Acción en materia de género se destaca la necesidad de conseguir plenamente el disfrute íntegro y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de las mujeres y las niñas, así como la consecución del objetivo de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

#### 5. Los objetivos de desarrollo sostenible

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 una Resolución sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»<sup>[3]</sup>. La Agenda 2030 consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016. Los ODS se basan en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). No obstante, a diferencia de los ODM, que iban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, los ODS se aplican a todos los países. El ODS 5, «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», se compone de cinco metas.

#### 6. La adhesión de la Unión al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), que entró en vigor en 2014, es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y las niñas a escala internacional. En él se establece un marco global de medidas jurídicas y estratégicas destinadas a prevenir dicha violencia, asistir a las víctimas y castigar a los autores. En noviembre de 2017 lo habían firmado la totalidad de los Estados miembros de la Unión, y en marzo de 2018 ya lo han ratificado diecisiete de ellos (Bélgica, Dinamarca,

Alemania, Estonia, España, Francia, Italia, Chipre, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia). En el Convenio se prevé asimismo la adhesión por parte de la Unión en la medida de sus competencias.

En octubre de 2015, la Comisión Europea publicó una hoja de ruta sobre la posible adhesión de la Unión al Convenio de Estambul, a la que siguieron en marzo de 2016 dos propuestas de decisión del Consejo, una sobre la firma y otra sobre la celebración (ratificación), en nombre de la Unión Europea, del Convenio.

Tras debatirse la cuestión en el Consejo, se decidió que el proyecto de Decisión relativa a la firma del Convenio debía dividirse en dos decisiones distintas: una sobre la cooperación judicial en materia penal y otra sobre el asilo y la no devolución. Ambas Decisiones del Consejo fueron adoptadas en mayo de 2017, tras lo cual Věra Jourová, comisaria responsable de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, firmó el 13 de junio de 2017 el Convenio de Estambul en nombre de la Unión Europea.

Esta firma es el primer paso en el proceso de adhesión de la Unión al Convenio. La adhesión requiere en la actualidad que se adopten las Decisiones del Consejo relativas a la celebración del Convenio. En el seno del Consejo, el marco en el que se tratan estas propuestas legislativas es el Grupo «Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas» [FREMP, por sus siglas en inglés; expediente interinstitucional 2016/0063(NLE)], cuyos debates se centran actualmente en un código de conducta que establezca la manera en que la Unión y sus Estados miembros cooperarán por lo que respecta a la aplicación del Convenio.

Para la celebración de la adhesión al Convenio, resulta necesaria la aprobación del Parlamento Europeo.

#### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha desempeñado un papel muy destacado en el apoyo a la política de igualdad de oportunidades, sobre todo a través de la Comisión FEMM. En lo concerniente a la igualdad de trato en el mercado laboral, el Parlamento lleva a cabo su actividad sobre la base del procedimiento legislativo ordinario (codecisión), por ejemplo en relación con:

- la propuesta de Directiva destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines [COM(2012)0614] (véase la Posición del Parlamento en primera lectura, aprobada a finales de 2013)<sup>[4]</sup>;

[1] Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción en materia de género 2016-2020, de 26 de octubre de 2015.

[2] SWD(2015)0182, de 21 de septiembre de 2015.

[3] Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

[4] Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2013, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecuti-

- la revisión de la Directiva 92/85/CEE (véase más arriba): en primera lectura<sup>[1]</sup>, el Parlamento abogó por un período de permiso de maternidad retribuido íntegramente más prolongado, concretamente de veinte semanas<sup>[2]</sup>; dado que el Parlamento y el Consejo no lograron llegar a un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión, esta retiró su propuesta y la sustituyó por una hoja de ruta titulada «New start to address the challenges of work-life balance faced by working families»<sup>[3]</sup> (Un nuevo comienzo para afrontar los retos de la conciliación de la vida laboral y la vida privada de las familias trabajadoras).

Además, el Parlamento contribuye a la configuración general de las políticas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres a través de sus informes de propia iniciativa y llamando la atención de otras instituciones sobre aspectos concretos, como los siguientes:

- la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres, mediante la aprobación de un informe de iniciativa legislativa en el que se pide a la Comisión una iniciativa legislativa, sobre la base del artículo 84 del TFUE, que promueva y apoye la acción de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas; la Resolución contiene una serie de recomendaciones<sup>[4]</sup>, y la Comisión FEMM ha creado un grupo de trabajo especial para realizar un seguimiento de esta Resolución;
- la capacitación de las mujeres y las niñas: el Día Internacional de la Mujer de 2018 se ha centrado en la brecha digital de género, y la Comi-

sión FEMM aprobó un informe de propia iniciativa sobre este asunto;

- la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre las prioridades de la Unión para el 62.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, en la que se pide el empoderamiento de las mujeres rurales y el acceso de la mujer a los medios de difusión y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, y se abordan su repercusión en el adelanto de la mujer y su utilización con ese fin<sup>[5]</sup>; una delegación de la Comisión FEMM participó en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de marzo de 2018.

Asimismo, el Parlamento intenta integrar la perspectiva de género en los trabajos de todas sus comisiones<sup>[6]</sup>. A tal fin, se han creado dos redes sobre la integración de la perspectiva de género, coordinadas por la Comisión FEMM. La red de presidentes y vicepresidentes responsables de la integración de la perspectiva de género reúne a diputados que desean incorporar una dimensión de género al trabajo de sus respectivas comisiones. Cuentan con el apoyo de una red de administradores especializados en la integración de la perspectiva de género en la secretaría de cada comisión. El Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género promueve la formación y la sensibilización del personal del Parlamento Europeo y los grupos políticos en cuestiones de integración de la dimensión de género.

→ Martina Schonard

---

vos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines (DO C 436 de 24.11.2016, p. 225).

<sup>[1]</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (DO C 70 E de 8.3.2012, p. 162).

<sup>[2]</sup> Para un análisis comparativo de las disposiciones vigentes en los Estados miembros, consúltese en el sitio web del Parlamento Europeo el informe «Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union» (Maternidad, paternidad y permiso parental: datos relativos a la duración y los niveles de retribución en la Unión Europea), publicado en 2015 por el Departamento Temático C del Parlamento «Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales».

<sup>[3]</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_just\\_012\\_new\\_initiative\\_replacing\\_maternity\\_leave\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf)

<sup>[4]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres [Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0126].

<sup>[5]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0022+0+DOC+PDF+V0//ES>

<sup>[6]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2003, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo (DO C 61 E de 10.3.2004, p. 384).

## 2.3.9. La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación

*Con su apoyo a los Estados miembros en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, la Unión Europea se propone reforzar el carácter integrador y la cohesión de la sociedad europea y hacer posible que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso a oportunidades y recursos.*

### Base jurídica

Artículos 19, 145 a 150 y 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye uno de los objetivos específicos de la Unión y de los Estados miembros en el ámbito de la política social. De conformidad con el artículo 153 del TFUE, la inclusión social debe conseguirse solamente sobre la base de la cooperación no jurídica —el método abierto de coordinación (MAC)—, mientras que el artículo 19 del TFUE permite que la Unión adopte medidas para combatir la discriminación tanto ofreciendo protección jurídica a víctimas potenciales como creando incentivos.

### Resultados

#### A. Lucha contra la pobreza y la exclusión social

Entre 1975 y 1994, la Comunidad Económica Europea llevó a cabo una serie de proyectos y programas piloto concebidos para combatir la pobreza y la exclusión. Sin embargo, la ausencia de una base jurídica que respaldase la acción comunitaria en ese ámbito propició su continuo cuestionamiento.

La situación cambió con la entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam, que consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 160 del TFUE, en el año 2000 se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión.

La Estrategia de Lisboa, puesta en práctica en el año 2000, creó un mecanismo de supervisión y coordinación que consistía en la definición de objetivos, la medición de la pobreza sobre la base de un conjunto de indicadores y referencias, directrices para los Estados miembros y planes de acción nacionales contra la pobreza. El MAC se aplicó asimismo simultáneamente a otros sectores de la protección social.

En 2005, la Comisión propuso racionalizar los procesos en marcha en un nuevo marco para el MAC sobre protección social y políticas de inclusión (el «MAC

social»). Entre los objetivos fundamentales del MAC social figuraban: la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas eficientes de protección social; la interacción eficaz y mutua entre los objetivos de Lisboa de crecimiento, empleo y cohesión social; la buena gobernanza; y la participación de las partes interesadas.

Con su Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, de octubre de 2008, la Comisión actualizó la Recomendación 92/441/CEE del Consejo y declaró que los Estados miembros deben concebir y aplicar «una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad».

Una de las principales innovaciones de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, adoptada en 2010, fue un nuevo objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza.

A fin de lograr este objetivo, la Comisión puso en marcha, en diciembre de 2010, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto con una lista de iniciativas clave que era necesario completar, tales como una evaluación de las estrategias de inclusión activa a escala nacional y un Libro Blanco sobre las pensiones (COM(2010)0758). Desde 2011, una Convención Anual de la plataforma ha reunido a responsables políticos, partes interesadas clave y personas que han experimentado la pobreza.

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa debido a la crisis, la Comisión adoptó dos nuevas iniciativas en 2013.

En su Comunicación «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (paquete sobre inversión social)», de febrero de 2013, la Comisión insta a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas y especialmente a invertir en la infancia con el fin de romper el ciclo de las desventajas.

Posteriormente, en octubre de 2013, la Comisión presentó una propuesta para reforzar la dimensión

social de la gobernanza de la unión económica y monetaria, como respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo. Un elemento clave es el cuadro de indicadores sociales, un instrumento analítico para detectar procesos en toda la Unión que requieren un seguimiento más cercano. Incluye cinco indicadores clave: desempleo; desempleo juvenil y tasa de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación (ninis); renta disponible de los hogares; tasa de riesgo de pobreza; y desigualdades de ingresos. A partir del ejercicio 2014 del Semestre Europeo, el cuadro de indicadores se ha incluido en el informe conjunto sobre el empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que define las prioridades políticas estratégicas. Por otro lado, en 2015 se añadieron tres indicadores de empleo (tasa de actividad, tasa de desempleo de larga duración y tasa de desempleo juvenil) al informe sobre el mecanismo de alerta del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, pero sin poner en marcha medidas adicionales, puesto que la Comisión presupone que no implican, por sí mismos, una agravación de los riesgos macrofinancieros. El Parlamento Europeo ha solicitado en una serie de resoluciones la inclusión de indicadores adicionales, como los niveles de pobreza infantil y las personas sin hogar (véanse las Resoluciones de 11 de marzo de 2015 y de 25 de noviembre de 2014).

En abril de 2017, con la intención de apoyar la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en unos mercados laborales cada vez más flexibles, la Comisión presentó el pilar europeo de derechos sociales. Las tres principales instituciones de la Unión expresaron su compromiso con este pilar en una Proclamación conjunta. Una de las tres categorías principales que se establecen en el pilar social es la protección e inclusión sociales (2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales).

## B. Legislación antidiscriminación

El año 1997 puede considerarse un punto de inflexión, cuando se añadió un artículo nuevo, el artículo 13, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) —hoy artículo 19 del TFUE— que permitía al Consejo adoptar medidas para luchar contra la discriminación motivada por toda una serie de razones adicionales, entre ellas, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la edad, la discapacidad y la orientación sexual. En 2003, ese artículo fue modificado por el Tratado de Niza para hacer posible la adopción de medidas incentivadoras.

En consecuencia, se adoptaron una serie de directivas:

- la Directiva sobre la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial (Directiva 2000/43/CE);
- la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Directiva 2000/78/CE);
- la Directiva sobre la igualdad de trato (Directiva 2006/54/CE), que fusionaba varias directivas anteriores relativas a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Un análisis comparativo de la legislación sobre la no discriminación en Europa (2017) subraya que dichas Directivas han mejorado enormemente la protección jurídica contra la discriminación en toda Europa, a pesar de que en unos pocos Estados miembros existen pequeñas lagunas por lo que respecta a la transposición.

Para otras dos propuestas de Directiva presentadas por la Comisión y destinadas a mejorar la igualdad no se pudo lograr el consenso en el Consejo: la Directiva sobre el equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas (2012) y la Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas fuera del contexto laboral (2008). Otra Directiva, sobre el permiso de maternidad, de 2008, que modifica una Directiva de 1992 y tenía el respaldo del Parlamento, fue retirada en julio de 2015 tras años de bloqueo en el Consejo. Por otra parte, en abril de 2017, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores como uno de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales (2.3.1. Las políticas sociales y de empleo: principios generales). De esta manera se adopta una perspectiva más amplia sobre la distribución de las responsabilidades en materia de cuidados entre mujeres y hombres.

## C. Financiación de la UE

En 2007, todos los programas de financiación comunitarios existentes en materia de empleo y asuntos sociales fueron integrados en un único marco con la adopción del nuevo programa Progress. A fin de seguir racionalizando la administración, el actual programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) para el periodo 2014-2020 incorporó el programa Progress como uno de los tres ejes (2.3.2. Fondo Social Europeo).

En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) n.º 223/2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD). Este fondo brinda apoyo a las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a los más desfavorecidos. El presupuesto asignado para 2014-2020 asciende a 3 800 millones de euros en términos reales, más un 15 % adicional en cofinanciación nacional por parte de los Estados miembros con arreglo a sus programas nacionales.

El instrumento de financiación más importante es el Fondo Social Europeo (FSE), que proporciona también fondos de la Unión para cofinanciar acciones destinadas a luchar contra la discriminación y a ayu-



dar a los más desfavorecidos a acceder al mercado laboral. En mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta para un FSE+ (2021-2027) a fin de incorporar el FEAD y otros programas.

#### D. Estrategias de la Unión para grupos específicos

En noviembre de 2010, la Comisión adoptó una «Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020» (COM(2010)0636), sobre la base del plan de acción en materia de discapacidad 2004-2010. En cuanto a la igualdad de género, el nuevo programa «Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019» es la continuación de la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 de la Comisión, que define prioridades clave. Ante el elevado número de jóvenes desempleados, en 2012, la Comisión propuso un paquete de empleo juvenil. Además, en febrero de 2016, el Consejo adoptó una Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración propuesta por la Comisión. Asimismo, en diciembre de 2016, la Comisión creó el Cuerpo Europeo de Solidaridad con objeto de brindar nuevas oportunidades a los jóvenes (2.3.3. Política de empleo).

#### Papel del Parlamento Europeo

El Tratado de Lisboa confiere al Parlamento la facultad de aprobar legislación sobre no discriminación en virtud del artículo 19, apartado 1, del TFUE. El Parlamento tuvo una participación activa en el debate que propició la inclusión de dicho artículo y ha instado a menudo a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen la aplicación correcta, plena y oportuna de las Directivas pertinentes. En numerosas ocasiones, el Parlamento ha aprobado Resoluciones orientadas a reforzar la actuación de la Unión en relación con la mejora de las condiciones y perspectivas de las personas socialmente desfavorecidas y a reducir la pobreza (por ejemplo, la Resolución, de

14 de marzo de 2018, sobre los aspectos sociales y relativos al empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento). El Parlamento también ha insistido en la lucha contra las desigualdades como mecanismo para impulsar la creación de empleo y el crecimiento, teniendo en cuenta las desigualdades de género. Asimismo ha pedido que se integre la igualdad de género en la elaboración tanto de los presupuestos como de las políticas y que, antes de la puesta en marcha de una nueva política, se evalúe su impacto desde el punto de vista del género. En varias resoluciones ha expresado su preocupación por la dimensión de género de la pobreza y la diferencia entre las pensiones de jubilación cobradas por los hombres y las cobradas por las mujeres (por ejemplo, las Resoluciones de 14 de junio de 2017 y de 16 de noviembre de 2017). Su Resolución de 17 de abril de 2018 se centra en la capacitación de las mujeres y las niñas a través del sector digital.

En su Resolución, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Parlamento propuso una serie de iniciativas para reforzar la dimensión social, tales como:

- una directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo,
- una coordinación y unos indicadores de calidad a escala europea para los salarios mínimos nacionales,
- regímenes nacionales de renta mínima (véase también su Resolución de 20 de octubre de 2010),
- una garantía infantil,
- la terminación obligatoria de la educación secundaria, y
- el reequilibrio de la gobernanza económica europea mediante unos objetivos sociales más estrictos.

---

→ Susanne Kraatz

# 2.4.

## LA POLÍTICA INDUSTRIAL, ENERGÉTICA Y DE INVESTIGACIÓN

## 2.4.1. Los principios generales de la política industrial de la Unión

*La política industrial de la Unión tiene por objeto aumentar la competitividad de la industria europea para que esta pueda mantener su papel impulsor del crecimiento sostenible y del empleo en Europa. A fin de asegurar unas mejores condiciones marco para la industria de la Unión, se han adoptado distintas estrategias, la más reciente de las cuales se describe en la comunicación titulada «Por un renacimiento industrial europeo», de enero de 2014.*

### Base jurídica

Artículo 173 del TFUE.

### Objetivos

La política industrial es de carácter horizontal y tiene por fin instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial. Asimismo, está bien integrada en otras políticas de la Unión, como las relacionadas con el comercio, el mercado interior, la investigación y la innovación, el empleo, la protección del medio ambiente y la salud pública. La política industrial de la Unión está específicamente encaminada a: 1) acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales; 2) fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión, en particular de las pequeñas y medianas empresas; 3) promover un entorno favorable a la cooperación entre empresas, y 4) favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, investigación y desarrollo tecnológico (artículo 173 del TFUE).

### Resultados

#### A. Introducción

Los instrumentos de la política industrial de la Unión —que son también los de la política empresarial— persiguen crear las condiciones generales necesarias para que los empresarios y las empresas puedan adoptar iniciativas, explotar sus ideas y sacar partido de las oportunidades existentes. No obstante, la política industrial debe tener en cuenta las necesidades y características específicas de los diferentes sectores. Los informes anuales sobre la competitividad europea analizan los puntos fuertes y débiles de la economía de la Unión en general y de su industria en particular, y pueden estimular iniciativas políticas en los planos intersectorial o sectorial.

#### B. Hacia una política industrial integrada

Mientras que en los años ochenta y noventa las instituciones europeas se centraron principalmente en la creación de un mercado único, la constitución de la unión económica y monetaria y la ampliación de la Unión han focalizado la atención en la política

industrial. En julio de 2005, una comunicación de la Comisión titulada «Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — hacia un enfoque más integrado de política industrial» (COM(2005)0474) establecía por primera vez un enfoque integrado de la política industrial basado en un programa de trabajo concreto con iniciativas intersectoriales y sectoriales.

Con su comunicación de 2008 titulada «Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible» (COM(2008)0397), la Comisión pretendía ofrecer un paquete de medidas integrado para fomentar un consumo y una producción más sostenibles, reforzando al mismo tiempo la competitividad de la economía europea. A fin de lograr este «círculo virtuoso», el plan de acción propuso utilizar distintos instrumentos políticos. Por ejemplo, la demanda de los consumidores debía canalizarse hacia un consumo más sostenible mediante un marco sobre etiquetado simplificado.

En respuesta a los retos que plantea establecer un suministro sostenible de materias primas no energéticas para la economía de la Unión, la Comisión presentó «La Iniciativa de las Materias Primas» (COM(2008)0699), cuya finalidad es asegurar la igualdad de condiciones en el acceso a los recursos de terceros países, una mejora de las condiciones marco para la extracción de materias primas en la Unión y la reducción del consumo de materias primas primarias mediante un aumento de la eficiencia de los recursos y el fomento del reciclaje. Una comunicación posterior de la Comisión (COM(2011)0021) propuso reforzar la aplicación de dicha iniciativa.

En su comunicación «Preparar nuestro futuro: desarrollo de una estrategia común en la UE para las tecnologías facilitadoras esenciales» (COM(2009)0512), la Comisión afirmó que la Unión promovería el uso de las tecnologías facilitadoras esenciales en el marco político vigente, al tiempo que proponía la creación de un grupo de expertos de alto nivel encargado de desarrollar una estrategia común a largo plazo. En el informe, el grupo de alto nivel proponía once recomendaciones políticas para el desarrollo y el uso de las tecnologías facilitadoras esenciales en Europa.

### C. La Estrategia Europa 2020 y «Una política industrial para la era de la mundialización»

En marzo de 2010, la Estrategia de Lisboa fue sustituida por la Estrategia Europa 2020 («Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM(2010)2020)). Esta nueva estrategia presenta siete iniciativas emblemáticas. Cuatro de ellas resultan especialmente pertinentes para el aumento de la competitividad de la industria de la Unión: «Unión por la innovación» (COM(2010)0546); «Una Agenda Digital para Europa» (COM(2010)0245); «Una política industrial integrada para la era de la globalización» (COM(2010)0614); y «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos» (COM(2008)0868). La iniciativa emblemática «Una política industrial integrada para la era de la globalización» gira en torno a diez acciones para promover la competitividad industrial de la Unión, haciendo así mayor hincapié en aspectos como el crecimiento de las pymes y el suministro y la gestión de las materias primas.

La comunicación de la Comisión titulada «Política industrial: refuerzo de la competitividad» (COM(2011)0642), adoptada el 14 de octubre de 2011, pide profundas reformas estructurales, así como políticas coherentes y coordinadas en todos los Estados miembros para aumentar la competitividad económica e industrial de la Unión y fomentar el crecimiento sostenible a largo plazo. Esta comunicación señala varios ámbitos fundamentales en los que es necesario realizar un mayor esfuerzo, a saber: los cambios estructurales en la economía; la innovación en la industria; la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos; el entorno empresarial; el mercado único, y las pymes.

El 10 de octubre de 2012, la Comisión presentó una comunicación titulada «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica - Actualización de la comunicación sobre política industrial» (COM(2012)0582), destinada a apoyar la inversión en innovación centrándose en seis áreas prioritarias con gran potencial (tecnologías avanzadas de fabricación con miras a una producción limpia; tecnologías facilitadoras esenciales; bioproductos; política industrial y de la construcción y materias primas sostenibles; vehículos y buques limpios, y redes inteligentes). Esta comunicación destacaba también la necesidad de mejorar las condiciones de mercado y el acceso a la financiación y al capital, así como el capital humano y las competencias, como un medio para fomentar la competitividad industrial.

En enero de 2014 la Comisión presentó la comunicación titulada «Por un renacimiento industrial europeo» (COM(2014)0014). Esta comunicación centra su interés en invertir la tendencia del declive industrial y alcanzar el objetivo del 20 % del PIB para las actividades manufactureras para 2020. La Comisión afirma que, para atraer nuevas inversiones y crear un

mejor entorno empresarial, la Unión requiere unas políticas más coherentes en el ámbito del mercado interior, en particular en lo que se refiere a infraestructuras europeas como las redes de energía, transporte e información, así como para los bienes y servicios. También se menciona la importancia que reviste la mejora de la cooperación en los ámbitos de la administración pública de calidad, el comercio, la investigación y las materias primas.

Esta política se complementó en 2016 con la comunicación «Digitalización de la industria europea – Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital» (COM(2016)0180), que se centra en la transición digital y aborda una serie de cuestiones como la financiación, la normalización de las TIC, los megadatos y las competencias digitales. Por otra parte, la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión (COM(2016)0733), emprendida en 2016, se propone ofrecer a los numerosos empresarios europeos innovadores todas las oportunidades de crear empresas líderes en el mercado mundial.

### D. Programas de apoyo de la Unión

Un gran número de políticas, programas e iniciativas, que abarcan un amplio abanico de sectores, participan actualmente en la política industrial de la Unión. Los ejemplos de iniciativas con una dotación presupuestaria incluyen (por orden de importancia): la política de cohesión, Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y el programa de la Unión para la Competitividad de las Empresas y Pequeñas y Medianas Empresas (COSME), cuyo presupuesto global es de casi 200 000 millones de euros. Por otra parte, la finalidad del Plan de Inversión para Europa y el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) es movilizar como mínimo 500 000 millones de euros en inversiones privadas y públicas para 2020. Las pymes y la innovación son dos prioridades recurrentes en estos programas e iniciativas.

### Papel del Parlamento Europeo

Los cambios introducidos por el Tratado de Maastricht en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea abordaron por vez primera cuestiones de la política industrial, un logro que puede atribuirse a las iniciativas del Parlamento Europeo, que contribuyó a estimular la reorganización del sector siderúrgico y pidió que se aplicara una política industrial más dinámica. Desde entonces, el Parlamento ha adoptado numerosas resoluciones que han seguido reforzando la política industrial de la Unión. Algunas de las más recientes son:

- su Resolución, de 16 de junio de 2010, sobre la Estrategia UE 2020<sup>[1]</sup>, en la que el Parlamento apoya vigorosamente la política industrial y propone la creación de un entorno propicio

[1] DO C 236 E de 12.8.2011, p. 57.

para mantener y desarrollar en Europa una base industrial sólida, competitiva y diversificada; se insiste, por otra parte, en que la Estrategia Europa 2020 dé a conocer los costes y beneficios de la conversión a una economía sostenible y eficiente en el uso de los recursos;

- su Resolución, de 9 de marzo de 2011, sobre una política industrial para la era de la mundialización<sup>[1]</sup>, en la que el Parlamento subraya la importancia de lograr una visión más completa para la industria europea para 2020, al considerar que una regulación previsible y estable a largo plazo es esencial para atraer inversiones; en concreto, el Parlamento insta a la Comisión a hacer mayor hincapié en la renovación, la competitividad y la sostenibilidad de la industria, así como a desarrollar una estrategia industrial de la UE ambiciosa, eficiente en el plano ecológico y verde;
- su Resolución, de 26 de octubre de 2011, sobre la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»<sup>[2]</sup>, en la que el Parlamento subraya la importancia de desarrollar una cooperación más estrecha entre las instituciones de investigación y la industria, y de animar y apoyar a las empresas industriales para que inviertan en investigación y desarrollo; el Parlamento pide que se aumenten las inversiones en educación, investigación e innovación, la promoción de centros de excelencia y la movilidad de los jóvenes, y el respaldo al desarrollo de condiciones que estimulen el crecimiento de empresas innovadoras;
- su Resolución, de 19 de enero de 2012, sobre una estrategia espacial de la Unión Europea al servicio del ciudadano<sup>[3]</sup>, en la que el Parlamento destaca la importancia de una estrategia de investigación e innovación en el ámbito de la política espacial que garantice el progreso tecnológico, el desarrollo industrial y la competitividad de la Unión y cree puestos de trabajo en la UE;
- su Resolución, de 15 de enero de 2014<sup>[4]</sup>, sobre la reindustrialización de Europa para promover la competitividad y la sostenibilidad, en la que el Parlamento evalúa la situación actual de la industria en Europa y propone un abanico de medidas para superar los retos actuales; en dicha Resolución se apoya el «Renacimiento de la industria para una Europa sostenible» (RISE) para perseguir la innovación hacia una nueva revolución industrial;
- su Resolución, de 4 de febrero de 2014<sup>[5]</sup>, sobre el Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa, en la que el Parlamento destaca el importante papel que desempeña la industria del acero en las cadenas de valor industrial, como las de las industrias del automóvil y la construcción y la ingeniería mecánica y eléctrica; también pide que se mantenga una producción siderúrgica europea competitiva que garantice el crecimiento económico y los puestos de trabajo en Europa;
- su Resolución, de 9 de junio de 2016<sup>[6]</sup>, orientada al mantenimiento de la competitividad y el liderazgo mundial del sector europeo del equipamiento ferroviario.

---

→ Frédéric Gouardères

[1] DO C 199 E de 7.7.2012, p. 131.

[2] DO C 131 E de 8.5.2013, p. 87.

[3] DO C 227 E de 6.8.2013, p. 16.

[4] DO C 482 de 23.12.2016, p. 89.

[5] DO C 93 de 24.3.2017, p. 59.

[6] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0280.

## 2.4.2. Las pequeñas y medianas empresas

*Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen el 99 % de las empresas de la Unión. Crean dos de cada tres empleos del sector privado y contribuyen a más de la mitad del valor añadido total generado por las empresas en la Unión. Se han puesto en marcha diversos programas de acción de apoyo a las pymes, como la Small Business Act, Horizonte 2020 y COSME. Su objetivo es incrementar la competitividad de las pymes gracias a la investigación y la innovación y mejorar su acceso a la financiación.*

### Base jurídica

Las pymes operan principalmente a escala nacional, ya que son relativamente pocas las que emprenden negocios transfronterizos dentro de la Unión. No obstante, independientemente del alcance de sus operaciones, la legislación de la Unión afecta a las pymes en varios ámbitos, como la fiscalidad (artículos 110 a 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), la competencia (artículos 101 a 109 del TFUE) o el Derecho de sociedades (derecho de establecimiento: artículos 49 a 54 del TFUE). La Comisión adoptó una nueva definición de «pyme» en su Recomendación 2003/361/CE.

### Objetivos

Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas constituyen el 99 % de todas las empresas de la Unión. En 2015, existían poco menos de 23 millones de pymes, que generaban 3,9 billones de euros en valor añadido y empleaban a más de 90 millones de personas. Son una fuente esencial de espíritu empresarial e innovación, fundamental para la competitividad de las empresas europeas. La política de la Unión en favor de las pymes tiene como fin garantizar que las políticas y acciones de la Unión defiendan a las pequeñas empresas y contribuyan a aumentar el atractivo de Europa como lugar para la creación y el desarrollo de empresas.

### Resultados

#### A. Small Business Act (SBA)

Hasta la fecha, la iniciativa más completa e integradora en materia de pymes ha sido la Comunicación sobre la Small Business Act [COM(2008) 394], presentada por la Comisión en junio de 2008. El objetivo de la SBA es crear un nuevo marco político que integre todos los instrumentos existentes y desarrollar los contenidos de la Carta Europea de la Pequeña Empresa y de la Comunicación «Una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo». Para ello, propone una «auténtica asociación política entre la UE y los Estados miembros» en lugar de un enfoque exclusivamente comunitario. La SBA pretende mejorar el enfoque integral de la empresa en la Unión a través de la máxima «pensar primero a pequeña escala».

#### 1. Normativa inteligente

La reducción del papeleo y la burocracia es una prioridad fundamental para la Comisión en el marco de la SBA. Mejorar la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las necesidades de las pymes puede contribuir en gran medida a su crecimiento. En 2006 se promulgó la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, que fue aplicada por todos los Estados miembros de la Unión en 2009.

La modificación de la Directiva sobre pagos atrasados (por la cual las administraciones públicas están obligadas a pagar en un plazo de treinta días como garantía de seguridad para las pymes) y la Directiva sobre facturación electrónica (por la que se equiparan las facturas electrónicas a las de papel) resultan especialmente beneficiosas para las pequeñas empresas. Además, la modernización de la política de la Unión en materia de contratación pública supone que las pymes tienen que superar hoy menos trámites administrativos a la hora de acceder a contratos públicos y tienen mejores oportunidades de presentar ofertas conjuntas. Este es también el planteamiento que se ha seguido en relación con la simplificación de las obligaciones de información financiera y la reducción de las exigencias administrativas que recaen sobre las pymes, mediante la modernización de la contratación pública en la Unión y de la Directiva sobre contabilidad (ahora Directiva 2013/34/UE).

#### 2. Acceso a la financiación

A menudo, las pymes no conseguían la financiación necesaria a través de los mercados financieros. En los últimos años se ha avanzado en relación con la mejora de la disponibilidad de financiación y créditos para las pymes, gracias a la concesión de préstamos, garantías y capital de riesgo. Las instituciones financieras europeas (el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones) han aumentado sus operaciones relativas a las pymes.

Sin embargo, la SBA todavía señala que el acceso a la financiación sigue siendo el segundo mayor problema al que se enfrentan las pymes. En noviembre de 2011, la Comisión propuso un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las pymes [COM(2011) 870]. Entre otras cosas, el plan de acción incluye iniciativas políticas destinadas a facilitar el acceso de las pymes a los mercados de capital de

riesgo. La Comisión hace un seguimiento de los avances en el acceso de las pymes a la financiación a través de la encuesta conjunta de la Comisión y del Banco Central Europeo sobre el acceso a la financiación de las empresas (SAFE).

### 3. Las pymes en el mercado único

La SBA, la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un Acta del Mercado Único: Por una economía social de mercado altamente competitiva» [COM(2010) 608] y el Acta del Mercado Único II [COM(2012) 573] destacan la necesidad de mejoras continuas de las condiciones marco para las empresas en el mercado único. A fin de facilitar la creación y el funcionamiento de las pymes en el mercado interior, existen distintas iniciativas y medidas ya disponibles o en proyecto. Se han otorgado exenciones a las pymes en numerosos ámbitos, como las normas de competencia, la fiscalidad y el Derecho de sociedades.

### 4. Política de competencia

Desde hace tiempo, la política de ayudas estatales de la Unión otorga un trato favorable a las pymes y reconoce las dificultades específicas a las que se enfrentan debido a su tamaño. En 2014, la Comisión adoptó un Reglamento general de exención por categorías (RGEC) revisado para las ayudas estatales [Reglamento (UE) n.º 651/2014]. Uno de los elementos de la modernización de las ayudas estatales (SAM) es la mayor flexibilidad de que gozan los Estados miembros para conceder ayudas estatales a las pymes sin notificación ni aprobación previa por parte de la Comisión, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

## B. Las redes de la Unión para las pymes

Algunos ejemplos de redes orientadas a las pymes incluyen, en primer lugar, servicios generales de asistencia para pymes en la Unión, como la Red Europea para las Empresas, SOLVIT, «Tu Europa - Empresas», «Las pymes y el medioambiente» y los servicios de información nacionales de REACH sobre el control de sustancias y mezclas químicas. En segundo lugar, el apoyo a la innovación y la investigación incluye el servicio de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual «IPR Helpdesk», el portal de investigación para las pymes «Techweb de las pymes», el servicio de asistencia a las pymes sobre derechos de propiedad intelectual en China, la Red europea de centros de empresa e innovación (CEEI) — EBN, la Red europea para la innovación en los lugares de trabajo, y la iniciativa «Gate2Growth».

## C. Las pymes y la investigación

La investigación y la innovación son fundamentales para un crecimiento y un éxito sostenidos de las pymes en la Unión. El programa «Horizonte 2020» para el periodo 2014-2020 está encaminado a mejo-

rar y ampliar el entorno de ayudas a la investigación y la innovación de las pymes. El objetivo es lograr una importante simplificación mediante un conjunto único de normas. Como parte de este enfoque, se anima a las pymes a participar mediante un nuevo «instrumento específico para las pymes», dirigido a colmar las brechas de financiación para la innovación y la investigación novel y de alto riesgo de las pymes.

Cabe señalar que el Reglamento por el que se establece Horizonte 2020 impone la realización obligatoria de una evaluación intermedia del programa. En la Comunicación COM(2018)0002 sobre la evaluación intermedia de Horizonte 2020 se analizan algunas posibles mejoras en su aplicación y se facilita una base sólida sobre la cual diseñar las actividades e iniciativas futuras. En efecto, sus resultados se utilizarán para sentar los cimientos de la estructura y el contenido del 9.º PM, que será objeto de una propuesta que se publicará en junio de 2018.

Asimismo, mejorar la competitividad de las pymes es uno de los 11 objetivos temáticos de la política de cohesión para 2014-2020. También se realizarán inversiones adicionales en las pymes en el marco de otros objetivos temáticos, en especial la investigación y la innovación, la economía hipocarbónica y las tecnologías de la información y la comunicación.

## D. El Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)

En diciembre de 2013 se adoptó el Reglamento (UE) n.º 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) para el periodo 2014-2020. Con un presupuesto previsto de 2 300 millones de euros para ese periodo, el programa COSME tendrá los siguientes objetivos generales:

- mejorar el acceso de las pymes a la financiación, en forma de capital y de deuda, gracias a un instrumento de capital para inversión en la fase de crecimiento y a un instrumento de garantías de préstamos que ofrecerá a las pymes garantías directas u otras medidas de reparto de riesgo con intermediarios financieros a fin de cubrir los préstamos; una parte del presupuesto de COSME (1 300 millones de euros) se ha asignado a instrumentos financieros;
- mejorar el acceso a los mercados dentro de la Unión y a escala mundial: se prestarán servicios de apoyo a las empresas orientados al crecimiento a través de la Red Europea para las Empresas, a fin de facilitar la expansión de la actividad empresarial tanto dentro del mercado único como fuera de la Unión;

- apoyar el emprendimiento: las actividades incluirán el desarrollo de capacidades y actitudes empresariales, especialmente entre los nuevos empresarios, los jóvenes y las mujeres.

Según la Comisión, se espera que el programa ayude anualmente a 39 000 empresas a crear o mantener 29 500 empleos y a lanzar 900 nuevos productos, servicios o procesos de aquí a 2020.

### Papel del Parlamento Europeo

En 1983, el Parlamento proclamó el «Año Europeo de las Pequeñas y Medianas Empresas y del Artesanado» y puso en marcha una serie de iniciativas para fomentar su desarrollo. Desde entonces, el Parlamento ha seguido demostrando su compromiso con el fomento del desarrollo de las pymes europeas. He aquí algunos ejemplos:

- En junio de 2010, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la política comunitaria de innovación en un mundo cambiante<sup>[1]</sup>, en la que subraya la necesidad de crear condiciones para que el capital de riesgo sea más accesible para las pymes. En ella, el Parlamento pide que se desarrollen instrumentos de financiación de las pymes, como microcréditos, capital de riesgo para las personas que se proponen invertir en empresas innovadoras, e inversores providenciales para acompañar proyectos empresariales de jóvenes investigadores. Pide asimismo a los Estados miembros y a la Comisión que establezcan incentivos fiscales, financieros, empresariales y administrativos para la inversión.
- En marzo de 2011, el Parlamento aprobó una Resolución sobre una política industrial para la era de la mundialización<sup>[2]</sup>, en la que, entre otras cosas, insta a la Comisión a que acelere la aplicación de la SBA para reducir los costes administrativos y garantizar que las pymes tengan un mejor acceso a oportunidades de financiación. Solicita además que se revise la definición de «pyme» con el fin de permitir una mayor flexibilidad en determinados sectores industriales. Asimismo, insta a la Comisión a que incremente la tasa de participación de las pymes en los programas marco de investigación y desarrollo.

- En mayo de 2011, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la revisión de la Small Business Act<sup>[3]</sup>, en la que, entre otras cosas, pide a los Estados miembros que adopten la última propuesta pendiente sobre el Estatuto de la Sociedad Privada Europea. El Parlamento subraya también su preocupación por el hecho de que la «prueba de las pymes» no se haya aplicado de forma adecuada y coherente en todas las propuestas legislativas nuevas, especialmente a escala nacional. Asimismo, alerta a los Estados miembros contra la «sobreregulación», consistente en sobrepasar los requisitos de la legislación de la Unión a la hora de transponer las directivas a la legislación nacional.
- En octubre de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución sobre las pequeñas y medianas empresas (PYME): competitividad y oportunidades comerciales<sup>[4]</sup>, en la que hace hincapié en una serie de ámbitos, como la reducción de las cargas administrativas, el apoyo a la competitividad y la creación de empleo, la puesta en marcha de nuevas empresas innovadoras y el acceso a la información y la financiación.
- En enero de 2014, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la reindustrialización de Europa para promover la competitividad y la sostenibilidad<sup>[5]</sup>, en la que subrayaba la importancia de las pymes en la economía de la Unión e instaba a que se les preste un apoyo y acompañamiento específicos.
- En septiembre de 2016, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el acceso de las pymes a la financiación y el aumento de la diversidad de la financiación de las pymes en una Unión de los Mercados de Capitales<sup>[6]</sup>.
- En julio de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la creación de una estrategia industrial ambiciosa de la Unión Europea como prioridad estratégica para el crecimiento, el empleo y la innovación en Europa (2017/2732(RSP))<sup>[7]</sup>.

→ Frédéric Gouardères

[1] DO C 236 E de 12.8.2011, p. 41.

[2] DO C 199 E de 7.7.2012, p. 131.

[3] DO C 377 E de 7.12.2012, p. 102.

[4] DO C 68 E de 7.3.2014, p. 40.

[5] DO C 482 de 23.12.2016, p. 89.

[6] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0358.

[7] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0305.



## 2.4.3. Una Agenda Digital para Europa

*Desde 1995, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han impulsado el aumento de la productividad y el crecimiento en la Unión<sup>[1]</sup>. El concepto de TIC abarca un amplio espectro de tecnologías, que van desde la tecnología de la información (TI) hasta las telecomunicaciones, pasando por los medios de radiodifusión, todo tipo de procesamiento y transmisión de audio y vídeo y las funciones de control y seguimiento de las redes. En las tres últimas décadas, la «convergencia» tecnológica ha difuminado las diferencias entre telecomunicaciones, radiodifusión y TI. Aunque la radiodifusión sigue siendo el principal medio de distribución de información y de entretenimiento en Europa, cada vez es mayor el contenido audiovisual disponible «a la carta», mientras internet está cada vez más presente gracias al crecimiento exponencial de la conexión a internet 4G y 5G y de la «Internet de las Cosas». Con el fin de abordar los diferentes retos, la Comisión puso en marcha en 2015 el mercado único digital para hacer efectivas las principales propuestas legislativas establecidas como prioritarias, tales como el incremento del comercio electrónico, los derechos de autor, los medios audiovisuales, la revisión de la política de telecomunicaciones, la privacidad electrónica, la armonización de los derechos digitales, servicios de paquetería asequibles, la armonización de las normas sobre el IVA y la ciberseguridad.*

<sup>[1]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

### Base jurídica

Aunque los Tratados no contienen disposiciones específicas relativas a las TIC, la Unión puede emprender determinadas actuaciones en el marco de sus políticas sectoriales y horizontales, por ejemplo en el ámbito de la política industrial (artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — TFUE), la política de competencia (artículos 101 a 109 del TFUE), la política comercial (artículos 206 y 207 del TFUE), las redes transeuropeas (RTE) (artículos 170 a 172 del TFUE), la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio (artículos 179 a 190 del TFUE), la aproximación de las legislaciones para mejorar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (artículo 114 del TFUE), la libre circulación de mercancías (artículos 28, 30, 34 y 35 del TFUE), la libre circulación de personas, servicios y capitales (artículos 45 a 66 del TFUE), la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (artículos 165 y 166 del TFUE) y la cultura (artículo 167 del TFUE). Todos ellos son elementos clave de la Europa Digital.

### Objetivos

A raíz de la Estrategia de Lisboa, la Agenda Digital para Europa<sup>[2]</sup> fue concebida como una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 adoptada por la Comisión. La Agenda Digital, publicada en mayo de 2010, pretende definir la función capacitadora esencial que deberá desempeñar el uso de las TIC para que Europa pueda hacer realidad sus ambiciones para 2020. Con el objeto de garantizar un entorno digital seguro, abierto e

imparcial, la Comisión elaboró la «Estrategia para el Mercado Único Digital» que se estructura en torno a tres pilares: mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa, crear las condiciones adecuadas para el éxito de los servicios y las redes digitales, y aprovechar al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital.

### Resultados

Desde la apertura del mercado de las telecomunicaciones a la plena competencia el 1 de enero de 1998 y el comienzo de su aplicación, la Estrategia para el Mercado Único Digital ha hecho efectivas las principales propuestas legislativas fijadas como prioritarias.

En primer lugar, mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa, y proporcionar a la Unión un avanzado sistema de derechos de los usuarios y protección de los consumidores y empresas, en concreto:

- unas tarifas más bajas para las comunicaciones electrónicas<sup>[3]</sup>, y la supresión de los costes de itinerancia el 14 de junio de 2017 (régimen de «itinerancia como en casa»)<sup>[4]</sup>;
- una mejor conexión a internet para todos con una amplia cobertura de banda ancha generalizada, principalmente gracias a la evolución

<sup>[3]</sup> Reglamento (UE) n.º 531/2012, DO L 172 de 30.6.2012, p. 10.

<sup>[4]</sup> Declaración conjunta de la Presidencia maltesa del Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 14 de junio de 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1590\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1590_en.htm)

<sup>[2]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

de la banda ancha móvil y por satélite a fin de desarrollar una conectividad de alta velocidad para los principales motores socioeconómicos con el uso armonizado de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión<sup>[11]</sup> y la apertura de internet móvil de banda ancha 5G de aquí a 2020; un calendario común de la Unión para un lanzamiento comercial coordinado de la 5G en 2020<sup>[12]</sup>; conexión gratuita a redes wifi en puntos de acceso inalámbrico para los ciudadanos y visitantes en los espacios públicos de toda Europa a través de WiFi4EU<sup>[13]</sup>; banda de 700 MHz de alta calidad; y un Fondo para la conexión de banda ancha en Europa (para apoyar las infraestructuras de red digital);

- una mayor protección de los consumidores en los servicios de telecomunicaciones mediante la adopción de legislación sobre protección de la privacidad (Directiva 2009/136/CE) y de los datos (Directiva 95/46/CE), reforzada con el nuevo marco regulador sobre protección de datos [Reglamento (UE) 2016/679 y Directiva (UE) 2016/680<sup>[14]</sup>]; mediante el reforzamiento del mandato de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)<sup>[15]</sup>, tras la aprobación de la resolución del Parlamento<sup>[16]</sup>, seguida por la propuesta de la Comisión y la Cumbre de Tallin<sup>[17]</sup>; mediante la creación de una plataforma en línea de resolución de litigios entre consumidores y comerciantes digitales<sup>[18]</sup>; mediante el lanzamiento de una plataforma en línea, giponet.org, con la que se pretende contribuir a que la gobernanza de internet sea más democrática y comprensible para los usuarios<sup>[19]</sup>; mediante la adopción de legislación sobre el bloqueo geográfico para evitar la discriminación directa o indirecta por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia o de establecimiento de los consumidores en las transacciones comerciales transfronterizas entre

comerciantes y clientes en la Unión<sup>[10]</sup>; mediante la incorporación de legislación sobre los usos permitidos de obras protegidas por derechos de autor para las personas con dificultades para acceder al texto impreso convencional; estableciendo el 112 como número único de emergencias europeo (Directiva 2009/136/CE), el 116 000 como línea directa para los casos de niños desaparecidos, el 116 111 como línea de ayuda a la infancia y el 116 123 como línea directa para apoyo emocional; así como garantizando el derecho a cambiar de operador de telefonía fija o móvil en el plazo de un día laboral manteniendo el número de teléfono inicial, es decir, la portabilidad del número (Directiva 2009/136/CE).

En segundo lugar, con el fin de crear las condiciones adecuadas para el éxito de los servicios y las redes digitales en la Unión, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) [Reglamento (CE) n.º 1211/2009] vela por la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales y la Comisión, y promueve buenas prácticas y planteamientos comunes, evitando la aparición de normativas incoherentes que puedan distorsionar la competencia en el mercado único de las telecomunicaciones. Por lo que se refiere a la gestión del espectro, el programa plurianual de política de espectro radioeléctrico establece las orientaciones y los objetivos para la planificación estratégica y la armonización del espectro radioeléctrico, con objeto de garantizar que el mercado interior sea una realidad en los ámbitos de actuación de la Unión relacionados con el uso de dicho espectro, como las comunicaciones electrónicas, la investigación, el desarrollo tecnológico y las políticas espacial, de transporte, de energía y audiovisual.

En tercer lugar, la Agenda Digital para Europa tiene por objeto maximizar el potencial de crecimiento de la economía digital, fomentando las competencias digitales y la informática de alto rendimiento, digitalizando la industria y los servicios, desarrollando la inteligencia artificial y modernizando los servicios públicos<sup>[11]</sup>. En efecto, se han adoptado nuevas normas sobre portabilidad de los servicios digitales para que los consumidores que pagan por servicios de contenidos en línea en su país de origen puedan acceder a ellos cuando visiten otro país de la Unión; dichas normas comenzarán a aplicarse a partir del 1 de abril de 2018<sup>[12]</sup>.

[11] Decisión (UE) 2017/899, de 17 de mayo de 2017, sobre el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión.

[12] COM(2016)0588.

[13] Aprobado por el Consejo el 9 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/10/09/free-wifi4eu-internet-hotspots/>

[14] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=ES>

[15] Creada mediante el Reglamento (CE) n.º 460/2004.

[16] Textos Aprobados, P7\_TA(2013)0103.

[17] COM(2017)0477.

[18] Puede accederse a esta plataforma en <http://ec.europa.eu/consumers/odr/> y puede encontrarse información adicional en [http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/adr-odr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm)

[19] La plataforma fue lanzada por la Comisión, en coordinación con el Observatorio Mundial sobre la Política de Internet (GIPO), el 22 de abril de 2015.

[10] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016PC0289>

[11] Primer ministro estonio Jüri Ratas con ocasión de la Cumbre Digital de Tallin.

[12] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016PC0289>

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento aboga por una política sólida y ambiciosa en el ámbito de las TIC y ha contribuido muy activamente a la adopción de actos legislativos en la materia. También ha ayudado a que se mantenga en todo momento la atención sobre las TIC mediante informes de propia iniciativa, preguntas orales y escritas, estudios<sup>[1]</sup>, seminarios<sup>[2]</sup>, dictámenes y resoluciones, así como reclamando una mayor coordinación de las iniciativas nacionales con miras al desarrollo de servicios paneuropeos, un mayor apoyo de la Unión a la investigación y el desarrollo de las TIC<sup>[3]</sup>.

El Parlamento ha recordado asimismo la necesidad de aprovechar el «dividendo digital» para lograr que la banda ancha llegue a todos los ciudadanos de la Unión y ha recalado que se necesitan nuevas medidas para conseguir el acceso a la banda ancha de alta velocidad en todas partes y para garantizar la alfabetización y las competencias digitales de todos los ciudadanos y consumidores<sup>[4]</sup>. El Parlamento promueve también la neutralidad tecnológica<sup>[5]</sup>, la «neutralidad de la red» y las «libertades de la red» para los ciudadanos europeos, así como medidas relativas al acceso y uso de los servicios y de las aplicaciones a través de las redes de telecomunicaciones, sobre la base del respeto de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos; dichas medidas también deben garantizar que los prestadores de servicios de internet no mermen la capacidad de los usuarios de acceder a contenidos y aplicaciones y de ejecutar servicios de su elección<sup>[6]</sup>.

El Parlamento consolida sistemáticamente estas garantías a través de la legislación. Está en la vanguardia a la hora de eliminar obstáculos en el mercado único digital y de modernizar las normas de la Unión sobre telecomunicaciones para adaptarlas a los productos y servicios digitales basados en los datos que existen hoy en día a fin de aprovechar al máximo la digitalización de los sectores europeos de servicios, lo que comportará nuevos empleos y oportunidades. Su objetivo es impulsar el comercio transfronterizo, armonizar las normas relativas a los contratos digitales, mejorar la accesibilidad de los usuarios a los servicios de paquetería transfronterizos, fomen-

tar la libre circulación de datos no personales y aplicar procedimientos de declaración de IVA más sencillos. Por consiguiente, el Parlamento ha mejorado el acceso a los datos y su transferencia al establecer normas de neutralidad de la red, al armonizar el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz, al facilitar el acceso a redes wifi gratuitas en ciudades y pueblos (Wifi4EU), al invertir en la informática de alto rendimiento y en los servicios basados en la nube para la ciencia abierta (la Nube Europea de la Ciencia Abierta) y al poner fin a las tarifas de itinerancia en el territorio de la Unión. También ha iniciado y concluido una importante labor legislativa respecto de medidas destinadas a reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad<sup>[7]</sup> y el Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior a fin de facilitar el comercio electrónico<sup>[8]</sup>.

Asimismo, el Parlamento concluyó con éxito el trabajo legislativo sobre la mejora de la protección de datos mediante la reforma del marco de protección de datos y las normas de ciberseguridad<sup>[9]</sup>, creando un marco europeo de seguridad de las TIC, organizando la certificación de las TIC en la Unión, promoviendo las inversiones en las capacidades industriales esenciales de ciberseguridad en la Unión, garantizando la aplicación efectiva de la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de los datos de carácter personal en cuanto derecho fundamental [Directiva (UE) 2016/680]<sup>[10]</sup>, y protegiendo a las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de los mismos [Reglamento (UE) 2016/679]<sup>[11]</sup>. Dicho reglamento tiene por objeto corregir lo siguiente: la aplicación fragmentada de la protección de los datos en el territorio de la Unión, la inseguridad jurídica y la percepción generalizada entre la opinión pública de que existen riesgos importantes para la protección de las personas físicas, en particular en relación con las actividades en línea. Recientemente, la Comisión LIBE del Parlamento votó a favor de las normas relativas al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales en las comunicaciones electrónicas para facilitar los negocios<sup>[12]</sup>.

El Parlamento supervisa atentamente la aplicación por parte de la Comisión de la hoja de ruta de la Estrategia para el Mercado Único Digital y, por consiguiente, ha aprobado una Resolución titulada «Hacia un Acta del Mercado Único Digital». El Parlamento está llevando a cabo en la actualidad una amplia actividad legislativa sobre las propuestas presentadas

[1] <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies>

[2] <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/events-hearings.html#documents>

[3] «Ubiquitous Development of the Digital Single Market», estudio elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

[4] DO C 81 E de 15.3.2011, p. 45.

[5] Reglamento (UE) n.º 2015/2120, DO L 310 de 26.11.2015, p. 1.

[6] DO C 153 E de 31.5.2013, p. 128.

[7] Directiva 2014/61/UE, DO L 155 de 23.5.2014, p. 1.

[8] Reglamento (UE) n.º 910/2014, DO L 257, 28.8.2014, p. 73.

[9] Directiva (UE) 2016/1148.

[10] Directiva (UE) n.º 2016/680, DO L 119 de 4.5.2016, p. 89.

[11] Reglamento (UE) 2016/679, DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

[12] COM(2017)0010.

a raíz de la Estrategia para el Mercado Único Digital y la Resolución «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>[1]</sup>, abordando cuestiones como el bloqueo geográfico injustificado<sup>[2]</sup>, la paquetería transfronteriza<sup>[3]</sup>, la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea<sup>[4]</sup>, la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de

los consumidores<sup>[5]</sup>, los servicios de comunicación audiovisual<sup>[6]</sup>, los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes<sup>[7]</sup>, y los contratos de suministro de contenidos digitales<sup>[8]</sup>.

---

→ Mariusz Maciejewski / Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

<sup>[2]</sup> COM(2016)0289.

<sup>[3]</sup> COM(2016)0285.

<sup>[4]</sup> COM(2015)0627 (Propuesta de Reglamento por el que se garantiza la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior).

<sup>[5]</sup> COM(2016)0283.

<sup>[6]</sup> COM(2016)0287.

<sup>[7]</sup> COM(2015)0635.

<sup>[8]</sup> COM(2015)0634.

## 2.4.4. La industria de defensa

*Con un volumen de negocios de 97 300 millones EUR en 2014, 500 000 puestos de trabajo directos y 1,2 millones indirectos, la industria europea de defensa en un sector industrial de primer orden. Se caracteriza por aspectos económicos y tecnológicos que son factores importantes de la competitividad industrial europea. La Agencia Europea de Defensa, creada en 2004, contribuye al desarrollo de esta industria. Este sector se enfrenta en la actualidad a retos como la fragmentación del mercado y la disminución de los gastos de defensa.*

### Bases jurídicas

La acción de la Unión en este ámbito se debe fundamentar en el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se aplica cuando los Tratados de la Unión no prevén explícitamente la acción necesaria para lograr alguno de los objetivos de la Unión. El artículo 173 del TFUE constituye el fundamento jurídico de la política industrial de la Unión Europea. No obstante, el artículo 346, apartado 1, del TFUE, que establece que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra», ha limitado los avances en la aplicación de las normas del mercado interior al mercado europeo de los equipos de defensa.

### Objetivos

La industria de defensa ha sido importante para la Unión, sobre todo en lo que se refiere a la política económica y tecnológica. La competitividad de este sector resulta vital para la credibilidad de la incipiente política común de seguridad y defensa (PCSD). Reviste gran importancia que los Estados miembros de la Unión cooperen entre sí para poner fin a las políticas y las prácticas que impiden a las empresas europeas del sector de la defensa colaborar de forma más eficiente.

### Resultados

La industria de defensa de la Unión resulta importante para la economía europea en su conjunto. Como todas las demás actividades industriales, cada vez debe ser más eficiente para ofrecer a sus clientes una mejor relación calidad-precio y, al tiempo, proteger los intereses de sus accionistas.

#### A. Contexto

##### 1. Política de investigación y desarrollo

La financiación de la investigación por parte de la Unión se dirige principalmente a objetivos civiles. No obstante, determinados ámbitos tecnológicos financiados (por ejemplo, los materiales o las tecnologías de la información y la comunicación

(TIC)) pueden contribuir a la mejora de la base tecnológica de la defensa y a la competitividad de esta industria. Por tanto, las necesidades de la industria de la defensa se deben incorporar siempre que sea posible a la aplicación de la política de investigación de la Unión. En su reunión de diciembre de 2013, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a aumentar sus inversiones en programas cooperativos de investigación y solicitó a la Comisión que, junto con la Agencia Europea de Defensa (AED), elaborase propuestas para dar un mayor estímulo a la investigación de doble uso.

##### 2. Exportaciones

En 2008, el Consejo adoptó la Posición Común 2008/944/PESC por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, que sustituyó a un acuerdo político anterior, el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas (1998). Esta Posición Común hace de la Unión la única organización regional que ha adoptado un acuerdo jurídicamente vinculante relativo a la exportación de armas convencionales. El objetivo de la Posición Común es una mayor convergencia de las políticas de control de las exportaciones de armas de los Estados miembros, exportaciones que son, en última instancia, de competencia nacional. El régimen de control de las exportaciones de la Unión propiamente dicho se rige por el Reglamento (CE) n.º 428/2009, por el que se establecen normas comunes de control de la Unión, una lista común de la Unión de productos de doble uso y la coordinación y cooperación para contribuir a que la normativa se aplique y se haga cumplir de forma coherente en toda la Unión.

El 30 de junio de 2011, la Comisión publicó un Libro Verde sobre el sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea, con el objetivo de evaluar el actual funcionamiento de este sistema y estudiar los posibles ámbitos de reforma. Este Libro Verde abrió el camino a la adopción de una Comunicación (COM(2014)0244) en la que se expone una visión a largo plazo para los controles estratégicos de las exportaciones y se señalan opciones concretas de actuación para la modernización del sistema de control de las exportaciones. En septiembre de 2016, la Comisión adoptó una pro-

puesta para modernizar el vigente Reglamento (CE) n.º 428/2009 y reforzar el sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso.

## **B. Política relativa a la industria europea de la defensa**

### **1. Hacia un mercado europeo de equipos de defensa**

En septiembre de 2004 la Comisión presentó un Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa (COM(2004)0608) con objeto de contribuir «a la construcción progresiva de un mercado europeo de equipos de defensa» (EDEM) más transparente y más abierto entre los Estados miembros. El Libro Verde forma parte de la estrategia «Hacia una política de la Unión en materia de equipo de defensa», adoptada por la Comisión a comienzos de 2003. Tiene por objetivo lograr una utilización más eficaz de los recursos en el sector de la defensa y mejorar la competitividad de la industria en Europa, así como contribuir a la mejora de los equipos militares en el contexto de la política europea de seguridad y defensa.

En 2007, los Estados miembros de la Unión acordaron reforzar el desarrollo de una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) con la ayuda de una estrategia BITDE. El mantenimiento y el desarrollo ulterior de la BITDE es uno de los objetivos principales de la política de la Unión para la industria de la defensa. En julio de 2006 se puso en marcha el mecanismo intergubernamental para favorecer la competencia en la contratación en el mercado europeo de equipos de defensa. Este mecanismo intergubernamental y voluntario se basa en un código de conducta sobre contratos públicos de defensa (noviembre de 2005) respaldado por un sistema de información y supervisión que ayuda a garantizar la transparencia y la responsabilidad recíprocas entre Estados miembros. Otro elemento significativo es el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro (mayo de 2005).

La normalización de los equipos de defensa es importante para la integración de los mercados nacionales. Con este objetivo se puso en marcha el portal del Sistema de Referencia de Normas de Defensa Europeas (Edstar) en 2012, que sustituye a su predecesor, el Manual Europeo sobre la Adjudicación de Contratos Públicos en el Sector de la Defensa. Edstar seguía los pasos del Sistema Europeo de Información sobre Normas de Defensa (EDSIS), portal destinado a favorecer una mayor normalización europea de los equipos de defensa mediante la publicidad de las normas en materia de defensa que deben desarrollarse o modificarse sustancialmente.

El 24 de julio de 2013, la Comisión aprobó una Comunicación que contiene un plan de actuación para mejorar la eficiencia y la competitividad de la indus-

tria europea de la defensa (COM(2013)0542). Las iniciativas cubren los siguientes ámbitos: mercado interior, política industrial, investigación y desarrollo, capacidades, espacio, energía y comercio internacional. En relación con la contratación pública en el ámbito de la defensa, la Comunicación anuncia un mecanismo de supervisión del mercado.

### **2. Contratación pública en materia de defensa y transferencias de productos de defensa dentro de la Unión**

Mediante la Directiva 2009/43/CE, relativa a las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Unión, y la Directiva 2009/81/CE, relativa a la contratación pública en los ámbitos de la defensa y la seguridad, la Unión ha establecido las líneas directrices para dotarse de un marco en esta materia.

La Directiva 2009/81/CE introdujo normas justas y transparentes para los contratos públicos del sector de la defensa, lo que debería facilitar a las empresas del sector el acceso a los mercados de defensa de otros Estados miembros. Establece como procedimiento ordinario el procedimiento negociado con publicación de un anuncio de licitación, ofrece más flexibilidad, incluye normas específicas sobre la seguridad de la información sensible, cláusulas sobre seguridad de suministro y normas específicas sobre subcontratación. Ahora bien, los Estados miembros pueden eximir los contratos de defensa y seguridad si es necesario para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad (artículo 346 del TFUE).

La Directiva 2009/43/CE sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Unión simplifica y armoniza las condiciones y procedimientos para la transferencia de tales productos por toda la Unión. Crea un sistema uniforme y transparente de tres tipos de licencias: generales, globales e individuales. Otro elemento clave de la Directiva es la certificación de las empresas. Las empresas consideradas fiables estarán autorizadas a realizar transferencias con licencias generales. La concesión de licencias individuales debería convertirse en una excepción y limitarse a casos con una clara justificación.

### **3. Una agencia europea dedicada a los equipos de defensa**

La Agencia Europea de Defensa (AED) se constituyó el 12 de julio de 2004. Sus funciones principales consistían en: desarrollar capacidades de defensa; promover y mejorar la cooperación europea en materia de armamento; reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) y crear un mercado europeo de equipos de equipos de defensa (EDEM) competitivo a escala internacional; y también mejorar la eficacia de la investigación y tecnología (I+D) europeas en materia de defensa.

#### 4. Programa europeo de investigación sobre seguridad

A pesar de los esfuerzos por crear un marco común para la política europea de defensa, la investigación europea de defensa, en su conjunto, se ha reducido notablemente desde 2006. Ante esta tendencia poco halagüeña, varios organismos políticos de la Unión han comenzado a reaccionar. El programa civil de la Unión para la investigación y la innovación, Horizonte 2020 (2014-2020), se ha ampliado para abarcar los proyectos de «doble uso». Uno de sus retos (el reto «Sociedades seguras») es fomentar la investigación para proteger la libertad y la seguridad de Europa y sus ciudadanos. Su objetivo es asociar a todos las partes interesadas en el ámbito de la seguridad: industria, incluidas las pymes, organizaciones de investigación y universidades, así como las autoridades públicas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones públicas y privadas en este ámbito. La activa participación de los usuarios finales es de gran importancia. El presupuesto asignado a Sociedades seguras para el período 2014-2020 es de 1 700 millones EUR, lo que supone el 2,2 % de los fondos de Horizonte 2020.

Ante la creciente importancia de la investigación en materia de defensa y los recientes cambios en la situación de la seguridad en Europa, la Comisión propuso en noviembre de 2006 un Fondo Europeo de Defensa y otras actuaciones para ayudar a los Estados miembros a hacer más eficiente el gasto en capacidades de defensa conjuntas, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y fomentar un base industrial competitiva e innovadora (Plan de Acción Europeo de la Defensa – COM(2016)0950). Para el próximo marco financiero plurianual de la Unión (2021-2027), la Comisión pretende proponer un programa europeo específico de investigación en materia de defensa, con un presupuesto estimado de 500 millones EUR anuales.

#### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha aprobado varias Resoluciones sobre la industria de defensa. En una Resolución aprobada el 10 de abril de 2002<sup>[1]</sup>, el Parlamento pidió la creación de una Agencia Europea de Armamento y la normalización en el sector de la defensa. En una Resolución sobre el Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa<sup>[2]</sup>, el Parlamento reiteró su opinión, ya manifestada en la Resolución de 2002, de que una industria europea de equipos de defensa sólida, eficaz y viable y una política eficaz en

materia de contratos públicos constituyen elementos fundamentales para el desarrollo de la PCSD. La Resolución también alentaba a la Comisión a seguir con los esfuerzos orientados a contribuir a la progresiva creación de un mercado europeo de equipos de defensa más transparente y más abierto entre los Estados miembros. El Parlamento consiguió, además, que sus inquietudes en relación con el llamado «paquete de defensa» (Directivas 2009/43/CE y 2009/81/CE) quedaran reflejadas en la redacción final de las Directivas (por ejemplo, el refuerzo de la transparencia o la restricción del uso de compensaciones).

En su Resolución, de 22 de noviembre de 2012, sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa<sup>[3]</sup>, el Parlamento insistía en que el refuerzo de las capacidades europeas se debía traducir también en una consolidación de la base industrial y tecnológica de defensa europea, y pedía a los Estados miembros que aplicasen plenamente la Directiva 2009/81/CE con el fin de lograr una mayor interoperabilidad de los equipos y luchar contra la fragmentación del mercado.

La Resolución del Parlamento de 21 de noviembre de 2013<sup>[4]</sup> pide el fortalecimiento de la cooperación industrial europea y destaca la necesidad de apoyar las misiones de la PCSD con investigación y desarrollo europeos que hagan uso del programa de investigación Horizonte 2020. También alienta a los Estados miembros a mejorar la transparencia y aumentar la apertura de sus mercados de la defensa, poniendo de relieve al mismo tiempo el carácter específico de los contratos de defensa.

En dos Resoluciones adoptadas en mayo de 2015<sup>[5]</sup> y abril de 2016<sup>[6]</sup>, el Parlamento pedía una política europea exterior y de seguridad eficaz y ambiciosa basada en una visión compartida de los principales intereses europeos. Instaba a los Estados miembros a definir los objetivos de esta política a partir de intereses comunes compartidos, y defendía la adopción de un Libro Blanco sobre la defensa de la Unión sobre la base de una estrategia global. El Parlamento Europeo abogaba por una estrecha cooperación en materia de PCSD y defensa entre los Estados miembros.

En noviembre de 2016, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>[7]</sup> sobre la Unión Europea de Defensa en la que se proponía su creación urgente.

→ Frédéric Gouardères

[1] DO C 127 E de 29.5.2003, p. 582.

[2] DO C 280 E de 18.11. 2006, p. 463.

[3] DO C 419 de 16.12.2015, p. 124.

[4] DO C 436 de 24.11.2016, p. 26.

[5] DO C 353 de 27.9.2016, p. 74.

[6] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0120.

[7] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0435.

## 2.4.5. La política de investigación y desarrollo tecnológico

*La política europea de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) ha ocupado un lugar destacado en la legislación europea desde los primeros tratados comunitarios; se amplió a principios de los años ochenta con el establecimiento de un programa marco de investigación en Europa. Desde 2014, la financiación de la investigación en la Unión se ha agrupado en gran medida en el programa Horizonte 2020, el Octavo Programa Marco de Investigación e Innovación en Europa, que cubre el período 2014-2020 y cuyo objetivo es garantizar la competitividad de Europa a escala mundial.*

### Base jurídica

Artículos 179 a 190 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El objetivo de la política de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión ha sido, desde el Acta Única Europea, fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer su competitividad internacional. Por otra parte, el artículo 179 del TFUE especifica que «la Unión tendrá por objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente».

### Resultados

#### A. Programas marco de investigación

El primer programa marco se estableció en 1983 por un período de cuatro años. En los treinta años siguientes, los programas marcos sucesivos han prestado apoyo financiero a la aplicación de las políticas europeas de investigación e innovación. Los programas marco, cuya amplitud, alcance y ambición aumentan progresivamente, se han convertido en una parte importante de la cooperación en el ámbito de la investigación. Su objetivo ha evolucionado, asimismo, desde el apoyo a la cooperación transfronteriza en el ámbito de la investigación y la tecnología hasta la promoción de una auténtica coordinación europea de las actividades y las políticas. Con un presupuesto de casi 80 000 millones de euros, Horizonte 2020 es el programa marco más grande y ambicioso concebido hasta ahora. Por otra parte, la política de cohesión y otros programas de la Unión ofrecen oportunidades relacionadas con la investigación (los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, COSME, Erasmus+, el programa LIFE, el Mecanismo «Conectar Europa») y los programas de salud de la Unión).

#### B. Coordinación y colaboración (internacionales)

En 2002 se lanzó la Red del Espacio Europeo de Investigación (ERA-NET) con el fin de apoyar la coordinación y la colaboración entre los programas de investigación nacionales y regionales y reforzar la coordinación de los programas ejecutados en los Estados miembros y los países asociados mediante la creación de redes, incluidas la «apertura recíproca» de programas y la puesta en marcha de actividades conjuntas. En el mismo espíritu de coordinación y cooperación, Horizonte 2020 cubre los costes operativos de COST, un marco intergubernamental de cooperación europea en ciencia y tecnología diseñado para contribuir a la coordinación de las actividades de investigación financiadas a escala nacional en Europa. Además, anticipa y complementa las actividades de los programas. Por otra parte, Horizonte 2020 coordina sus actividades con la iniciativa intergubernamental Eureka para la promoción de actividades internacionales de investigación e innovación orientadas al mercado. Por medio de Eureka, las organizaciones de investigación y las industrias introducen en el mercado nuevos productos, procesos y servicios.

#### C. Instituto Europeo de Innovación y Tecnología

El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología se creó en 2008 con miras a fomentar y ofrecer innovación de vanguardia a escala mundial mediante la creación de comunidades de conocimiento e innovación (CCI) estrechamente integradas. Las CCI reúnen distintas iniciativas en los ámbitos de la enseñanza superior, la investigación y la gestión y creación de empresas con el fin de generar nuevas innovaciones y modelos de innovación que puedan servir de inspiración.

##### Participación

Cualquier proyecto financiado por la Unión cuenta en principio con la participación de entidades jurídicas, como universidades, centros de investigación, empresas (incluidas las pymes) e investigadores individuales de diferentes Estados miembros, países asociados y terceros países. El programa marco se



aplica mediante programas específicos. La Unión tiene a su disposición varios medios para conseguir sus objetivos en materia de IDT en el marco de dichos programas específicos:

- acciones directas desarrolladas por el Centro Común de Investigación (CCI) y enteramente financiadas por la Unión;
- acciones indirectas que pueden adoptar la forma de: i) proyectos de colaboración en el ámbito de la investigación realizados por consorcios de entidades jurídicas en los Estados miembros, países asociados y terceros países; ii) redes de excelencia (programas conjuntos de actividades ejecutados por varios organismos de investigación que integran sus actividades en un ámbito determinado); iii) acciones de coordinación y apoyo; iv) proyectos individuales (apoyo a la investigación «de frontera»); o v) apoyo a la formación y el desarrollo profesional de los investigadores, en particular con miras a la puesta en práctica de las acciones Marie Skłodowska-Curie.

## Programa Horizonte 2020

En noviembre de 2011, la Comisión presentó el paquete legislativo para Horizonte 2020, el actual programa marco de la Unión para el periodo 2014-2020. Horizonte 2020 es el primer programa de la Unión para la integración de la investigación y la innovación. Se propone reforzar el apoyo a las colaboraciones público-privadas (CPP), las pymes innovadoras y el uso de instrumentos financieros.

Al introducir un único conjunto de normas, Horizonte 2020 favorece una importante simplificación y aborda los desafíos de la sociedad contribuyendo a reducir la distancia entre la investigación y el mercado, por ejemplo ayudando a las empresas innovadoras a convertir sus avances tecnológicos en productos viables con un verdadero potencial comercial. Este enfoque orientado al mercado incluye la creación de asociaciones con el sector privado y los Estados miembros para aprovechar los recursos necesarios.

El programa Horizonte 2020 se propone asimismo clarificar objetivos, simplificar procedimientos y evitar solapamientos y fragmentaciones. Por otra parte, se busca una mayor participación en los programas de la Unión de las pymes, el sector industrial, las mujeres investigadoras, los nuevos Estados miembros y los terceros países. Horizonte 2020 tiene también como objetivo que las empresas, los inversores, las entidades públicas, otros investigadores y los responsables políticos asimilen y utilicen mejor los resultados obtenidos.

Horizonte 2020 se centra en tres pilares principales:

- Excelencia científica: apoya el liderazgo mundial de la Unión en el ámbito de la ciencia con un presupuesto específico de 24 400 millones

de euros, que incluye un aumento del 77 % en la financiación del Consejo Europeo de Investigación (CEI).

- Liderazgo industrial: contribuye a garantizar el liderazgo industrial en innovación con un presupuesto de 17 010 millones de euros. Esta suma incluye una inversión de 13 500 millones de euros en tecnologías clave, así como un mayor acceso al capital y la financiación para las pymes.
- Retos de la sociedad: se han reservado 29 680 millones de euros para abordar siete retos de la sociedad europea: salud, cambio demográfico y bienestar; seguridad alimentaria, agricultura sostenible, investigación marina y marítima y bioeconomía; energía segura, limpia y eficiente; transporte inteligente, ecológico e integrado; acción por el clima, eficiencia de los recursos y materias primas; Europa en un mundo cambiante —sociedades inclusivas, innovadoras y reflexivas; sociedades seguras— proteger la libertad y la seguridad de Europa y sus ciudadanos.

En los tres pilares de Horizonte 2020, se abordan varias prioridades, que incluyen la igualdad de género y la dimensión de género en la investigación, las ciencias económicas y sociales y las humanidades, la cooperación internacional, la promoción del funcionamiento y los logros del Espacio Europeo de Investigación y de la Unión por la innovación, así como la contribución a otras iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 (por ejemplo, la Agenda Digital). Algunos presupuestos específicos se dedican también a los programas «Difundir la excelencia y ampliar la participación» y «Ciencia con y para la sociedad».

Para fomentar la participación de las pymes, la Comisión propuso un instrumento financiero específico para la concesión de subvenciones para I+D y la ayuda a la comercialización, a través del acceso a instrumentos de capital (financiación para inversiones en su fase inicial y de crecimiento) y de deuda (por ejemplo, préstamos y garantías).

En noviembre de 2013, el Parlamento aprobó el marco financiero plurianual (MFP), con una dotación presupuestaria de 77 000 millones de euros (a precios de 2013) para Horizonte 2020. Sin embargo, en junio de 2015 la aprobación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) redujo este importe a 74 800 millones de euros.

## Papel del Parlamento Europeo

Durante más de veinte años, el Parlamento Europeo ha promovido una política europea de IDT cada vez más ambiciosa y ha defendido un aumento considerable de la inversión total en investigación de los Estados miembros con miras a mantener y reforzar la competitividad internacional de Europa. Asimismo,

el Parlamento ha abogado por una mayor colaboración con terceros países, una verdadera integración de actividades entre los Fondos Estructurales y los programas marco y un enfoque selectivo para optimizar la participación de las pymes y facilitar la implicación de agentes menos influyentes pero muy prometedores. Ha insistido, asimismo, en la simplificación de procedimientos y la introducción de una mayor flexibilidad en los programas marco, con el propósito de asignar recursos a ámbitos más prometedores y reaccionar ante circunstancias cambiantes y nuevas prioridades de investigación.

En las negociaciones del diálogo a tres bandas sobre el paquete legislativo Horizonte 2020, que concluyeron con un acuerdo con el Consejo en junio de 2013, los diputados lograron que se introdujeran una serie de cambios en la propuesta, en particular la inserción de dos nuevos objetivos con estructuras y líneas presupuestarias independientes:

- reforzar la cooperación y el diálogo entre la comunidad científica y la sociedad e incrementar el atractivo de las profesiones de I+D entre los jóvenes;
- ampliar el abanico de participantes en el programa mediante la agrupación de instituciones, el hermanamiento de investigadores y el intercambio de mejores prácticas.

Además, las pymes recibirán al menos un 20% del presupuesto combinado de los pilares «liderazgo industrial» y «retos de la sociedad». Por otra parte, un 7 % del presupuesto combinado de estos pilares se destinará al nuevo instrumento dedicado a las pymes mediante el que se pretende aumentar su participación en los proyectos financiados con cargo a Horizonte 2020 (por ejemplo, facilitando la subcontratación de las actividades de investigación para las pymes no intensivas en investigación y apoyando la cooperación entre ellas). En 2015 se lanzó una nueva «Vía Rápida hacia la Innovación» con miras a reducir el plazo que media entre la idea y la comercialización e incrementar la participación de las pymes y la industria. El acceso libre a las publicaciones científicas fruto de la financiación procedente de Horizonte 2020 es obligatorio en la mayoría de los casos.

Con vistas a lograr el equilibrio entre proyectos pequeños, medianos y grandes, el 40 % del presupuesto asignado a las tecnologías futuras y emergentes (parte del primer pilar) se destinará a la financiación ligera, abierta y reactiva de proyectos de colaboración (FET Open). Los diputados también han destinado el 85 % de la dotación presupuestaria del reto energético (parte del tercer pilar) a la investigación de producción energética con combustibles no fósiles.

Cuando se negoció el presupuesto del FEIE en 2015, el Parlamento logró reducir la contribución

máxima de Horizonte 2020 a dicho fondo de 2 700 a 2 200 millones de euros. Estas reducciones no han tenido repercusiones en el CEI, las acciones Marie Skłodowska-Curie ni el programa «Difundir la excelencia y ampliar la participación», pero han afectado a los programas «Excelencia científica» (reducción de 209 millones de euros), «Liderazgo industrial» (reducción de 549 millones de euros) y «Retos de la sociedad» (reducción de 1 000 millones de euros).

Para evitar la multiplicación de las colaboraciones público-privadas en la aplicación de Horizonte 2020, se ha introducido una evaluación más estricta de la creación y el funcionamiento de este tipo de estructuras. En su Comunicación sobre la evaluación intermedia de Horizonte 2020 (COM(2018) 2), que ofrece una base sólida para el diseño de las futuras actividades e iniciativas, y en respuesta a las recomendaciones del Parlamento, la Comisión ha señalado algunas posibles mejoras en la aplicación del programa. En efecto, los resultados se utilizarán para sentar las bases de la estructura y el contenido del Noveno Programa Marco, para el que se presentará una propuesta en junio de 2018.

A continuación se enumeran algunas de las resoluciones e informes aprobados recientemente por el Parlamento en relación con Horizonte 2020:

- P8\_TA(2017)0253. Resolución, de 13 de junio de 2017, sobre la evaluación de la ejecución de Horizonte 2020 con miras a su evaluación intermedia y a la propuesta del Noveno Programa Marco;
- A8-0209/2017. Informe, de 6 de junio de 2017, sobre la evaluación de la ejecución de Horizonte 2020 con miras a su evaluación intermedia y a la propuesta del Noveno Programa Marco. Comisión de Industria, Investigación y Energía. Ponente: Soledad Cabezon Ruiz;
- A7-0002/2013. Informe, de 8 de enero de 2013, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (COM(2011) 811 — C7-0509/2011 — 2011/0402(CNS)). Comisión de Industria, Investigación y Energía. Ponente: Maria Da Graça Carvalho;
- A7-0427/2012. Informe, de 20 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (COM(2011) 809 — C7-0466/2011 — 2011/0401(COD)). Comisión de Industria, Investigación y Energía. Ponente: Teresa Riera Madurell;
- A7-0428/2012. Informe, de 19 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del

Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (COM(2011) 810 — C7-0465/2011 — 2011/0399(COD)). Comisión de Industria, Investigación y Energía. Ponente: Christian Ehler;

- P7\_TA(2011)0401. Resolución, de 27 de septiembre de 2011, sobre el Libro Verde «Del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE».

---

→ [Frédéric Gouardères](#)

## 2.4.6. La política de innovación

*La innovación desempeña un papel cada vez más central en nuestra economía. Beneficia a los ciudadanos en cuanto consumidores y en cuanto trabajadores. Resulta fundamental para crear mejores empleos, construir una sociedad más ecológica y mejorar nuestra calidad de vida, pero también para mantener la competitividad de la Unión en el mercado mundial. La política de innovación es la interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial, y busca crear un marco favorable para llevar las ideas al mercado.*

### Bases jurídicas

La base jurídica para la política industrial general de la Unión es el artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que se establece que «la Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión».

La base jurídica para la política de la Unión en materia de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) se encuentra en los artículos 179 a 190 del TFUE. El instrumento principal de la política europea de IDT es el programa marco plurianual, que establece los objetivos, las prioridades y el marco financiero de las ayudas para un periodo de varios años. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social Europeo, adoptan los programas marco de IDT.

### Objetivos

La importancia de la política de innovación está ampliamente reconocida. También está fuertemente ligada a otras políticas de la Unión, como las de empleo, competitividad, medio ambiente, industria y energía. El papel de la innovación es convertir los resultados de la investigación en servicios y productos nuevos y mejores, a fin de seguir siendo competitivos en el mercado mundial y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Europa destina, cada año, un 0,8 % del PIB menos que los EE. UU. y un 1,5 % menos que Japón a la investigación y el desarrollo (I+D). Además, se produce un cierto efecto de fuga de cerebros pues nuestros mejores investigadores e innovadores se trasladan a países en los que se ofrecen mejores condiciones. A pesar de que el mercado de la Unión es el más grande del mundo, sigue estando fragmentado y sin ser lo bastante favorable a la innovación.

Con vistas a invertir esta tendencia, la Unión ha desarrollado el concepto de una «Unión por la innovación», encaminada a:

- situar a Europa en primera línea mundial del progreso científico;
- eliminar obstáculos a la innovación, por ejemplo las patentes costosas, la fragmentación del mer-

cado, un proceso de elaboración de normas lento y la escasez de capacidades, que actualmente impiden que las ideas lleguen rápidamente al mercado;

- revolucionar la manera en que el sector público y el privado trabajan juntos, especialmente mediante la aplicación de cooperaciones de innovación entre las instituciones europeas, las autoridades nacionales y regionales y las empresas.

La Unión por la innovación es una inversión crucial en nuestro futuro: por ejemplo, si se alcanza nuestro objetivo de invertir el 3 % del PIB de la Unión en I+D a más tardar en 2020, se podrían crear 3,7 millones de empleos y aumentar el PIB anual en 795 000 millones de euros para 2025.

### Resultados

#### A. Unión por la innovación

La Unión por la innovación es una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 para una economía inteligente, sostenible e integradora. Iniciada por la Comisión Europea en octubre de 2010, busca mejorar las condiciones y el acceso a la financiación para la investigación y la innovación en Europa, de manera que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que creen crecimiento y puestos de trabajo. La Unión por la innovación aspira a crear un auténtico mercado único europeo de la innovación que atraería a empresas y compañías innovadoras. Para conseguirlo, se han propuesto varias medidas en los ámbitos de la protección de patentes, la normalización, la contratación pública y la normativa inteligente. La Unión por la innovación está encaminada asimismo a estimular la inversión del sector privado y propone, entre otras cosas, aumentar las inversiones de capital riesgo en Europa.

Se han introducido varios instrumentos para medir y supervisar la situación en toda la Unión y los progresos alcanzados:

- Un marcador de la Unión por la innovación exhaustivo, basado en 25 indicadores, y un mercado europeo del conocimiento para patentes y licencias. El cuadro europeo de indicadores de la innovación es un instrumento de la Comisión,

desarrollado a partir de la Estrategia de Lisboa, a fin de facilitar una evaluación comparativa del rendimiento de los Estados miembros de la Unión en materia de innovación;

- Un cuadro regional de indicadores de la innovación, que clasifica las regiones de la Unión en cuatro grupos de resultados en materia de innovación, de manera similar al marcador de la Unión por la innovación. Existen 41 regiones en el primer grupo de «líderes de la innovación», 58 regiones en el segundo grupo de «seguidores de la innovación», 39 regiones son «innovadores moderados» y 52 regiones se encuentran en el último grupo de «innovadores modestos». Ofrece un mapa más preciso de la innovación a escala local;
- El Innobarómetro es una encuesta de opinión que se lleva a cabo cada año entre empresas y el público en general acerca de actitudes y actividades relativas a la política de innovación. Esta encuesta ofrece información relevante para la política que no siempre pueden ofrecer otras fuentes.

La innovación es posible gracias a la investigación y a la educación. La Unión necesitará por lo menos un millón de investigadores adicionales en la próxima década a fin de alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB de la Unión en I+D a más tardar en 2020. La Unión por la innovación ha propuesto medidas para completar el Espacio Europeo de Investigación. Esto significa más coherencia entre las políticas europeas y nacionales en materia de investigación, y eliminar los obstáculos a la movilidad de los investigadores. En educación, la Comisión apoya proyectos para desarrollar nuevos planes de estudios dirigidos a colmar las lagunas de capacidades en innovación.

Asimismo, se han propuesto varias medidas en los ámbitos de la protección de patentes, la normalización, la contratación pública y la normativa inteligente con objeto de atraer empresas innovadoras. En 2011, la Comisión elaboró una estrategia para reforzar la normalización europea (COM(2011) 315), en la que destaca la necesidad de mejorar el método para establecer normas y la utilización de la normalización en Europa a fin de aprovechar las normas europeas e internacionales en interés de la competitividad a largo plazo de la industria europea. Además, las cooperaciones de innovación europea se han concebido para reunir a partes interesadas públicas y privadas a escala nacional, regional y de la Unión con objeto de abordar los principales retos de la sociedad y ayudar a generar empleo y crecimiento, combinando medidas que afectan a la oferta y a la demanda.

## B. Horizonte 2020

Como una de las iniciativas emblemáticas de Europa 2020 encaminada a garantizar la competitividad de Europa a escala mundial, Horizonte 2020 es el

instrumento financiero que facilita la ejecución de la Unión por la innovación. Como octavo programa marco de la Unión (2014-2020) para la investigación, Horizonte 2020 es el primer programa que integra la investigación y la innovación. Hace realidad muchos de los compromisos específicos de la Unión por la innovación, en especial centrándose en los desafíos reales a los que se enfrenta la sociedad, simplificando el acceso, implicando a las pymes, fortaleciendo los instrumentos financieros, apoyando la contratación pública de la innovación, facilitando la colaboración y sosteniendo la investigación en el sector público y la innovación social. En noviembre de 2013, el Parlamento aprobó el marco financiero plurianual (MFP), con una dotación presupuestaria de 77 000 millones de euros (a precios de 2013) para Horizonte 2020. Sin embargo, en junio de 2015 la aprobación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) redujo este importe a 74 800 millones de euros.

Cabe señalar que el Reglamento por el que se establece Horizonte 2020 impone la realización obligatoria de una evaluación intermedia del programa. Tal evaluación intermedia, prevista para el tercer trimestre de 2017, contribuirá a mejorar la aplicación de Horizonte 2020 y proporcionará una base sólida para el diseño de las futuras actividades e iniciativas. En efecto, sus resultados se utilizarán para sentar los cimientos de la estructura y el contenido del noveno programa marco, que será objeto de una propuesta que se publicará en el primer semestre de 2018.

## C. Política de cohesión

La política de cohesión se centra también en la investigación y la innovación. En regiones más desarrolladas, por lo menos el 80 % de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a escala nacional se asigna a la innovación, con las prioridades de una economía con bajas emisiones de carbono y unas pymes competitivas.

## D. Instrumentos financieros

La Unión por la innovación también aspira a estimular la inversión del sector privado y propone, entre otras cosas, aumentar las inversiones de capital riesgo en Europa, cuyo nivel representa actualmente una cuarta parte del nivel de las de los Estados Unidos. A fin de mejorar el acceso a créditos para proyectos de I+D y poner en marcha proyectos de demostración, la Comisión, en colaboración con el Grupo Banco Europeo de Inversiones (BEI y FEI), ha puesto en marcha una iniciativa conjunta en el marco de Horizonte 2020. «InnovFin – Financiación de la UE para los innovadores» consta de una serie de instrumentos de financiación integrados y complementarios y de servicios de asesoramiento, ofrecidos por el Grupo BEI, que abarcan toda la cadena de valor de la investigación y la innovación con objeto de aportar la inversión de las empresas más pequeñas a las mayores.

Además, en noviembre de 2014 la Comisión propuso su Plan de Inversiones para Europa con miras a desbloquear inversiones públicas y privadas en la economía real hasta un importe de como mínimo 315 000 millones de euros a lo largo de un periodo de tres años. El FEIE es uno de los tres pilares del Plan de Inversiones para Europa y tiene como objetivo corregir las actuales deficiencias del mercado abordando sus carencias y movilizando la inversión privada. Ayuda a financiar inversiones estratégicas en ámbitos clave como las infraestructuras, la investigación y la innovación, la educación, las energías renovables y la eficiencia energética, y la financiación del riesgo para las pymes.

Asimismo se ha introducido un programa para la competitividad de las empresas y pymes (COSME), que se centra en los instrumentos financieros y ofrece apoyo para la internacionalización de las empresas.

### E. Consejo de la Innovación

En junio de 2015, Carlos Moedas, comisario responsable de Investigación, Ciencia e Innovación, anunció la idea de un Consejo Europeo de la Innovación (CEI). En enero de 2017, la Comisión creó un Grupo de Alto Nivel de Innovadores que contribuirá a diseñar un posible Consejo Europeo de la Innovación en el marco de las propuestas de la Comisión para suceder al programa Horizonte 2020.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha adoptado numerosas resoluciones que han fortalecido ulteriormente la política de innovación de la Unión. Algunas de las más recientes son las siguientes:

- Resolución, de 22 de mayo de 2008, sobre la revisión intermedia de la política industrial – una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE<sup>[1]</sup>. En dicha resolución se instaba tanto a la Comisión como a los Estados miembros a que aumentaran sus esfuerzos por reducir las cargas administrativas para las empresas; y se destacaba la importancia de una política transparente y sencilla en materia de derechos de propiedad intelectual;
- Resolución, de 16 de junio de 2010, sobre la Estrategia UE 2020<sup>[2]</sup>. Dicha resolución, sin dejar

de apoyar firmemente una política industrial de creación del mejor entorno posible para mantener y desarrollar en Europa una base industrial sólida, competitiva y diversificada, destacaba también que la Estrategia Europa 2020 debería dar a conocer los costes y beneficios de la conversión a una economía sostenible y eficiente desde el punto de vista energético;

- Resolución, de 11 de noviembre de 2010, sobre las cooperaciones de innovación europea en el marco de la Iniciativa emblemática «Unión por la innovación»<sup>[3]</sup>;
- Resolución, de 9 de marzo de 2011, sobre una política industrial para la era de la mundialización<sup>[4]</sup>. En ella se destacaba la importancia de una visión más integral para la industria europea en 2020, ya que una regulación previsible y estable se considera esencial para atraer inversiones;
- Resolución, de 12 de mayo de 2011, sobre la Unión por la innovación: transformar Europa para un mundo postcrisis<sup>[5]</sup>;
- Resolución, de 27 de septiembre de 2011, sobre el Libro Verde «Del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE»<sup>[6]</sup>;
- Resolución, de 26 de octubre de 2011, sobre la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». En esta resolución se destacaba la importancia de desarrollar una colaboración más estrecha entre los institutos de investigación y la industria, y de animar y apoyar a las empresas industriales a invertir en investigación y desarrollo<sup>[7]</sup>;
- Resolución, de 21 de noviembre de 2013, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)<sup>[8]</sup>;
- Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2016, sobre las sinergias para la innovación: los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Horizonte 2020 y otros fondos de innovación europeos y programas de la Unión<sup>[9]</sup>;

→ Frédéric Gouardères

[1] DO C 279E de 19.11.2009, p. 65.

[2] DO C 236E de 12.8.2011, p. 57.

[3] DO C 74E de 13.3.2012, p. 11.

[4] DO C 199E de 7.7.2012, p. 131.

[5] DO C 377E de 7.12.2012, p. 108.

[6] DO C 56E de 26.2.2013, p. 1.

[7] DO C 131E de 8.5.2013, p. 87.

[8] DO C 436 de 24.11.2016, p. 284.

[9] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0311.

## 2.4.7. La política energética: principios generales

*Entre los retos a que se enfrenta Europa en el ámbito de la energía figuran su cada vez mayor dependencia de las importaciones, una diversificación limitada, los elevados y volátiles precios de la energía, la creciente demanda mundial de energía, los riesgos de seguridad que afectan a los países productores y de tránsito, las amenazas crecientes derivadas del cambio climático, los lentos progresos realizados en materia de eficiencia energética o los desafíos que plantea el aumento de la cuota de las energías renovables, así como la necesidad de una mayor transparencia y de una mejor integración e interconexión de los mercados de la energía. El núcleo de la política energética europea está constituido por una serie de medidas destinadas a lograr un mercado de la energía integrado, la seguridad del suministro energético y la sostenibilidad del sector energético.*

### Base jurídica

Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Disposiciones específicas:

- seguridad del abastecimiento: artículo 122 del TFUE;
- redes energéticas: artículos 170 a 172 del TFUE;
- carbón: el Protocolo n.º 37 expone las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA en 2002;
- energía nuclear: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) constituye la base jurídica de la mayoría de las acciones europeas en el ámbito de la energía nuclear.

Otras disposiciones que afectan a la política energética:

- mercado interior de la energía: artículo 114 del TFUE;
- política exterior de la energía: artículos 216 a 218 del TFUE.

### Objetivos

De conformidad con la Unión de la Energía (2015), los cinco objetivos principales de la política energética de la Unión son:

- garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía y la interconexión de las redes energéticas;
- garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético;
- fomentar el desarrollo de energías nuevas y renovables para una mayor armonización e integración de los objetivos en materia de cambio climático con relación a la nueva configuración del mercado; y

- promover la investigación, la innovación y la competitividad.

En virtud del artículo 194 del TFUE, algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida, lo que supone un paso hacia una política energética común. Cada Estado miembro mantiene, no obstante, su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (artículo 194, apartado 2).

### Resultados

#### A. Marco político general

El actual marco de actuación se basa en la política integrada en materia de clima y energía adoptada por el Consejo Europeo el 24 de octubre de 2014, que fija los siguientes objetivos para 2030:

- una reducción de, al menos, un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990;
- un incremento del 27% de la cuota de las energías renovables en el consumo de energía;
- una mejora del 20 % en eficiencia energética, con vistas a alcanzar un 30 %;
- un desarrollo de la interconexión eléctrica de, como mínimo, un 15 %.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión propuso el paquete de «energía limpia para todos los europeos» (COM(2016)0860), con el objetivo de mantener la competitividad de la Unión Europea en un momento en que la transición hacia una energía limpia está cambiando los mercados mundiales de la energía. El paquete incluye ocho propuestas legislativas que abarcan los siguientes ámbitos: la gobernanza, la nueva configuración del mercado de la electricidad (la Directiva sobre la electricidad, el Reglamento sobre la electricidad y el Reglamento sobre la preparación frente a los riesgos), la eficiencia energética, la

eficiencia energética de los edificios, las energías renovables y las normas aplicables al regulador ACER.

La propuesta sobre la gobernanza (COM(2016)0759) tiene por objeto establecer un marco que garantice el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la Unión para 2030 en relación con el despliegue de fuentes de energía renovables, la mejora de la eficiencia energética, el refuerzo de las interconexiones y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

## **B. Realización del mercado interior de la energía**

El tercer paquete energético, el Reglamento relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas (Reglamento (UE) n.º 347/2013), el Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (Reglamento (UE) n.º 1227/2011), la Directiva sobre la electricidad (COM(2016)0864), el Reglamento sobre la electricidad (COM(2016)0861) y el Reglamento sobre la preparación frente a los riesgos (COM(2016)0862) son algunos de los principales instrumentos legislativos que buscan contribuir a un mejor funcionamiento del mercado interior de la energía (2.1.9 sobre el mercado interior de la energía).

## **C. Mejora de la eficiencia energética**

La piedra angular de la política de la Unión en materia de eficiencia energética es la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, que persigue encauzar el camino de los Estados miembros hacia el cumplimiento de los objetivos de 2020. En noviembre de 2016, la Comisión propuso revisar la Directiva 2012/27/UE (COM(2016)0761 y COM(2016)0765), con objeto de reforzar la eficiencia energética de los edificios nuevos, acelerar el ritmo de renovación de los edificios existentes para reducir su consumo de energía y sacar el máximo provecho del enorme potencial que los beneficios en materia de eficiencia energética ofrecen en el sector de la construcción (2.4.8 sobre la eficiencia energética).

## **D. Aprovechar mejor los recursos energéticos propios de la Unión (incluidos los renovables)**

Una de las prioridades acordadas en el Consejo Europeo de mayo de 2013 fue intensificar la diversificación del suministro energético de la Unión y desarrollar recursos energéticos locales a fin de garantizar la seguridad del abastecimiento y reducir la dependencia energética respecto del exterior. En cuanto a las fuentes de energía renovables, en la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, se introducía un objetivo del 20 % para 2020, y la Comisión propuso un objetivo de al menos un 27 % para 2030 en una revisión de dicha Directiva (COM(2016)0382) (2.4.9 sobre las energías renovables).

## **E. Intensificar las relaciones exteriores en el sector de la energía**

El 7 de septiembre de 2011 se adoptó la Comunicación de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional — «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras» (COM(2011) 539), con el objetivo de promover una mayor cooperación transfronteriza de la Unión con sus países vecinos y crear un ámbito regulador más amplio mediante un intercambio periódico de información sobre acuerdos intergubernamentales y gracias a la colaboración en materia de competencia, seguridad, acceso a redes y seguridad del suministro. A raíz de ello, el 25 de octubre de 2012 se aprobó la Decisión por la que se establecía un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía (P7\_TA(2012)0343).

## **F. Mejorar la seguridad del suministro energético**

Dada la importancia crucial del gas y del petróleo para la seguridad del suministro energético de la Unión, esta ha adoptado varias medidas para asegurarse de que se llevan a cabo evaluaciones de riesgo y que se desarrollan planes de acción preventivos y planes de emergencia adecuados. El Reglamento (UE) n.º 994/2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas se adoptó el 20 de octubre de 2010 con el propósito de reforzar los mecanismos de prevención y de respuesta a crisis. La Directiva 2009/119/CE exige a los Estados miembros mantener unas reservas mínimas de petróleo correspondientes a 90 días de importaciones diarias medias netas o a 61 días de consumo diario medio interno, en función de la cantidad que resulte mayor. La Comisión ha propuesto ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73/CE (la Directiva sobre el gas) a los gasoductos con destino y procedencia en terceros países, tanto existentes como futuros (COM(2017)0660).

En respuesta a la crisis en Ucrania, el Reglamento 2017/1938 prevé una mayor cooperación regional, planes de acción preventivos y planes de emergencia, así como un mecanismo de solidaridad para garantizar la seguridad del suministro de gas.

## **G. Proyectos de investigación, desarrollo y demostración**

El programa Horizonte 2020, que cubre el período 2014-2020, es el principal instrumento de la Unión para promover la investigación en materia de energía. Se han destinado fondos de hasta 5 931 millones de euros en aras de una energía limpia, segura y eficiente y de un desarrollo sostenible.



El Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE), adoptado por la Comisión el 22 de noviembre de 2007, tiene por objeto acelerar la introducción en el mercado y la asimilación por este de tecnologías energéticas eficientes y con baja emisión de carbono. El Plan promueve medidas para ayudar a la Unión a desarrollar las tecnologías necesarias para cumplir sus objetivos políticos y, al mismo tiempo, garantizar que sus empresas puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrece un nuevo enfoque sobre la energía. La Comunicación de la Comisión (C(2015)6317) titulada «Towards an Integrated SET Plan: Accelerating the European Energy System Transformation» (Hacia un Plan EETE integrado: acelerar la transformación del sistema energético europeo) evaluó la aplicación del Plan EETE y concluyó que era necesario poner en marcha diez acciones para acelerar la transformación del sistema energético y generar empleo y crecimiento.

La Comunicación de la Comisión titulada «Tecnologías e innovación energéticas» (COM(2013) 253), publicada el 2 de mayo de 2013, define la estrategia que permitirá a la Unión disponer de un sector tecnológico y de innovación de categoría mundial adecuado para hacer frente a los retos que se presenten hasta 2020 y en fechas posteriores.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento siempre ha manifestado su firme respaldo a una política energética común que aborde las cuestiones de la competitividad, la seguridad y la sostenibilidad. Ha apelado en numerosas ocasiones a la coherencia, a la determinación y a la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros a la hora de afrontar los desafíos actuales y futuros en el mercado interior, así como al compromiso político de todos ellos, y ha solicitado una iniciativa sólida de la Comisión Europea para progresar hacia los objetivos de 2030.

El Parlamento ha luchado por lograr una mayor integración del mercado de la energía y la adopción de objetivos ambiciosos jurídicamente vinculantes en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. En este contexto, el Parlamento apoya la adopción de un mayor compromiso con los propios objetivos de la Unión y subraya que la nueva política energética debe apoyar el objetivo a largo plazo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión entre un 80 y un 95% para 2050.

Apoya, asimismo, la diversificación de las fuentes de energía y de las rutas de suministro y destaca la importancia de las interconexiones de gas y electricidad a través de Europa central y suroriental a lo largo de un eje norte-sur, de cara a la creación de más interconexiones, la diversificación de las terminales

de gas natural licuado y el desarrollo de gasoductos, abriendo de esta manera el mercado interior.

Habida cuenta de la creciente dependencia de Europa de los combustibles fósiles, el Parlamento acogió con satisfacción el Plan EETE, convencido de que podría contribuir de manera esencial a la sostenibilidad y la seguridad del suministro y de que es absolutamente necesario para alcanzar los objetivos de la Unión en materia de energía y clima para 2030. Subrayando el significativo papel de la investigación para garantizar un suministro energético sostenible, el Parlamento Europeo ha hecho hincapié en la necesidad de desplegar esfuerzos comunes en el ámbito de las nuevas tecnologías energéticas, tanto en energías renovables como en tecnologías sostenibles de combustibles fósiles, así como en relación con una financiación pública y privada adicional para asegurar la aplicación con éxito del Plan.

A la luz de estos objetivos, el Parlamento ha expresado su apoyo a las medidas propuestas por la Comisión en el paquete de energía limpia para todos los europeos<sup>[1]</sup> en las siguientes Resoluciones de reciente aprobación:

- 6 de febrero de 2018 - El Parlamento aprueba una serie de recomendaciones no legislativas, elaboradas por su Comisión de Industria, Investigación y Energía, destinadas a impulsar la innovación energética gracias a una mayor participación activa de los ciudadanos y a una planificación a largo plazo de la forma de asignación de los recursos<sup>[2]</sup>.
- 17 de enero de 2018 - El Parlamento fija nuevos objetivos vinculantes en materia de eficiencia energética y uso de las energías renovables para 2030. Los diputados apoyan una reducción del 40 % en el consumo energético de la Unión para 2030, con una cuota de energías renovables de, al menos, el 35 %<sup>[3]</sup>.
- 19 de diciembre de 2017 - El Parlamento y el Consejo llegan a un acuerdo provisional sobre la eficiencia energética de los edificios. Los Estados miembros deberán elaborar estrategias a largo plazo para garantizar que, para 2050, los edificios apenas consuman energía en la Unión<sup>[4]</sup>.
- 7 de diciembre de 2017 - La Comisión de Industria, Investigación y Energía y la Comisión de

<sup>[1]</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>.

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180202IPR97028/clean-energy-innovation-needs-a-change-of-mind-set>

<sup>[3]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180112IPR91629/energias-limpias-el-pe-reclama-objetivos-ambiciosos>

<sup>[4]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20171219IPR90606/energy-efficient-buildings-provisional-agreement-ep-and-council>

- Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria aprueban el conjunto de normas que regirán la Unión de la Energía<sup>[1]</sup>.
- 12 de septiembre de 2017 - El Parlamento aprueba una Resolución legislativa sobre nuevas normas de cooperación que permiten a un Estado miembro que se enfrenta a una situación de emergencia por escasez de gas alertar a otro Estado miembro de la inminencia de la crisis de suministro y activar la asistencia transfronteriza para responder a dicha crisis<sup>[2]</sup>.
  - 13 de junio de 2017 - El Parlamento aprueba una Resolución legislativa sobre la simplificación de las etiquetas energéticas de la A a la G para los electrodomésticos, de manera que los consumidores puedan elegir productos que les permitan reducir tanto su consumo de energía como las facturas correspondientes<sup>[3]</sup>.

---

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20171207IPR89713/energy-union-meps-adopt-their-initial-view-of-the-governance-set-up>

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20170908IPR83456/sharing-gas-to-ensure-gas-for-all>

<sup>[3]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20170609IPR77001/simplifying-energy-labels-for-home-appliances-to-a-to-g>

## 2.4.8. La eficiencia energética

*Cada vez reviste mayor importancia para la Unión Europea la reducción del consumo y despilfarro de energía. Los líderes de la Unión establecieron en 2007 el objetivo de reducir, a más tardar en 2020, el consumo anual de energía de la Unión en un 20 %. Las medidas de eficiencia energética se consideran cada vez más un medio no solo para conseguir un abastecimiento de energía sostenible, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la seguridad del suministro y rebajar los gastos de importación, sino también para fomentar la competitividad de la Unión. Es por todo ello que la eficiencia energética representa una de las prioridades estratégicas de la Unión de la Energía y que la Unión fomenta el principio de «anteponer la eficiencia energética». El futuro marco de actuación para el periodo posterior a 2030 está en proceso de debate.*

### Base jurídica

Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Resultados

#### A. Marco general

La Comisión lanzó en 2006 el primer «Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial» [COM(2006)0545], cuya finalidad era movilizar a la opinión pública, a los responsables políticos y a los actores del mercado, y transformar el mercado interior de la energía de modo que los ciudadanos de la Unión pudieran contar con las infraestructuras (edificios incluidos), los productos (incluidos dispositivos y vehículos) y los sistemas de energía más eficientes desde el punto de vista energético de todo el mundo. El objetivo de este Plan de acción era controlar y reducir la demanda de energía, y tomar medidas específicas relativas al consumo y el suministro, de modo que el consumo anual de energía primaria en 2020 fuera un 20 % menor de lo que indicaban las previsiones. Sin embargo, dado que había cálculos que apuntaban a que la Unión solo alcanzaría a cumplir la mitad de ese objetivo del 20 %, la Comisión respondió dándole a cuestiones relacionadas con la eficiencia energética la categoría de objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como elaborando un nuevo y exhaustivo Plan de Eficiencia Energética (PEE) 2011 [COM(2011)0109].

El marco actual en materia de eficiencia energética se compone de una serie de directivas cuya revisión está o bien en curso, o bien prevista. La Directiva relativa a la eficiencia energética (2012/27/UE), que entró en vigor en diciembre de 2012, exige a los Estados miembros que fijen objetivos nacionales orientativos de eficiencia energética, a fin de asegurar la consecución por parte de la Unión del objetivo principal de reducir el consumo de energía en un 20 % para 2020. Los Estados miembros tienen la facultad de aplicar requisitos mínimos más estrictos en su empeño por ahorrar energía. Esta Directiva también supone la introducción de un conjunto de medidas

vinculantes para ayudar a los Estados miembros a lograr este objetivo, y se disponen normas jurídicamente vinculantes para los usuarios finales y los proveedores de energía. Previamente se habían fijado más normas de eficiencia energética para productos y edificios mediante las Directivas sobre diseño ecológico (2009/125/CE), etiquetado de la eficiencia energética (2010/30/UE) y eficiencia energética de los edificios (2010/31/UE).

En 2014 la Comisión publicó una comunicación [COM(2014)0520] sobre la eficiencia energética en la que, tras establecer en su análisis que el ahorro energético que podría llegar a conseguir la Unión en 2020 sería solamente de alrededor del 18-19%, llegaba a la conclusión de que sería necesario un mayor esfuerzo por parte de los Estados miembros. Según el informe sobre los avances en la aplicación de las disposiciones de la Directiva relativa a la eficiencia energética [COM(2015)0574], publicado el 18 de noviembre de 2015, los Estados miembros van camino de lograr para 2020 un ahorro de energía primaria de apenas el 17,6 %. Es por todo ello que en 2015, en la hoja de ruta hacia la Unión de la Energía [COM(2015)0572], se anunciaba la revisión de las directivas relativas a la eficiencia energética.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión presentó «Energía limpia para todos los europeos» [COM(2016)0860], un paquete de propuestas que tiene por objeto adaptar la legislación de la Unión en materia de energía a los nuevos objetivos energéticos y climáticos para 2030 y contribuir a la consecución de los objetivos de 2015 de la Unión de la Energía [COM(2015)0080]. «Anteponer la eficiencia energética» es uno de los aspectos clave de la Unión de la Energía al objeto de garantizar que la Unión dispone de un suministro energético estable, sostenible, competitivo y asequible. La Comisión propone en su revisión de la Directiva el ambicioso objetivo de un 30 % de eficiencia energética para 2030.

#### B. Cogeneración

La anterior Directiva sobre cogeneración (Directiva 2004/8/CE) quedó derogada cuando entró en vigor la Directiva relativa a la eficiencia energética en

diciembre de 2012, en la cual se exige que los Estados miembros valoren y notifiquen a la Comisión el potencial de la cogeneración de alta eficiencia y sistemas urbanos de calefacción y refrigeración en su territorio, y que lleven a cabo un análisis de costes y beneficios basados en las condiciones climáticas, la viabilidad económica y la sostenibilidad técnica (con algunas excepciones). El 16 de febrero de 2016, la Comisión puso en marcha, como parte del paquete de la Unión de la Energía, la estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración [COM(2016)0051], la cual incluye planes para impulsar la eficiencia energética de los edificios, mejorar la conexión entre los sistemas eléctricos y los de calefacción urbana, lo que aumentará considerablemente el uso de las energías renovables, y fomentar la reutilización del calor y el frío residuales generados por la industria. El paquete «Energía limpia para todos los europeos» contiene disposiciones legislativas para esta estrategia.

### C. Eficiencia energética de los edificios

En la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios se incluyen varias disposiciones para mejorar la eficiencia energética de los edificios tanto nuevos como existentes. Entre las disposiciones clave de la Directiva hay requisitos en relación con:

- el marco común general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios o unidades de edificios;
- la aplicación de requisitos mínimos a la eficiencia energética de los edificios nuevos o de nuevas unidades de edificios existentes, estableciendo, por ejemplo, que para el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos deberán tener un consumo de energía casi nulo;
- la aplicación de requisitos mínimos a la eficiencia energética, en concreto, de edificios y elementos de edificios existentes que sean objeto de reformas importantes, e instalaciones técnicas de edificios cuando sean instaladas, sustituidas o mejoradas;
- la certificación energética de edificios o unidades de edificios, la inspección periódica de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado de edificios, y los sistemas de control independiente de los certificados de eficiencia energética y de los informes de inspección.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión presentó una propuesta de revisión de la Directiva 2010/31/UE sobre la eficiencia energética de los edificios como parte del paquete de carácter más general «Energía limpia para todos los europeos» [COM(2016)0860], que se pretende que ayude a alcanzar los objetivos energéticos y climáticos de la Unión para 2030. Por otra parte, se presentó simultáneamente la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes»

[COM(2016)0860, anexo I], en la que se hace un análisis de cómo estimular la inversión pública y privada en relación con la eficiencia energética de los edificios y se busca enviar un mensaje de confianza al mercado y animar a los inversores a que se interesen por la eficiencia energética.

### D. Eficiencia energética de los productos

Por lo que respecta a la eficiencia energética de los productos, se han introducido distintas medidas a escala de la Unión, incluidas, entre otras, medidas para:

- la indicación, mediante el etiquetado y una información normalizada, del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía que tengan repercusiones significativas directas o indirectas en el consumo de energía (Directiva marco 2010/30/UE); en directivas y reglamentos específicos se definen requisitos para distintos electrodomésticos, y los etiquetados para equipos de oficina y para neumáticos son objeto de normativas aparte;
- los requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía (Directiva marco 2009/125/CE, por la que se refunde la Directiva 2005/32/CE modificada por la Directiva 2008/28/CE); los reglamentos de ejecución cubren un amplio abanico de productos, que incluyen calentadores, aspiradoras, ordenadores, aparatos de aire acondicionado, lavavajillas, productos de iluminación, refrigeradores y congeladores, televisores, y motores eléctricos.

Dentro de la estrategia de la Unión de la Energía [COM(2015)0080] anunciada en febrero de 2015, la Comisión propuso la revisión de las Directivas ya mencionadas relativas a la eficiencia energética de los productos. En el Reglamento (UE) 2017/1369, publicado en julio de 2017, se establece un nuevo marco para el etiquetado de la eficiencia energética al objeto de acotar los plazos para la sustitución de las clases actuales A+, A++ y A+++ por una escala de A a G.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha pedido reiteradamente mayor ambición en los objetivos en materia de eficiencia energética, así como que la normativa sea más estricta. En su Resolución, de 15 de diciembre de 2010, sobre la revisión del Plan de acción para la eficiencia energética [P7\_TA(2010)0485], el Parlamento dejó claro que debía adoptarse un objetivo vinculante en materia de eficiencia energética de al menos el 20 % para 2020.

En 2012 el Parlamento desempeñó un papel clave en la negociación de la Directiva relativa a la eficiencia energética [2011/0172(COD)] y se aseguró de que los requisitos para las estrategias nacionales de reno-

vacación de edificios y las auditorías energéticas obligatorias para grandes empresas se conservaran en el acuerdo final alcanzado con el Consejo. También logró mantener una enmienda en la que se abogaba por normas sobre mecanismos de respuesta a la demanda, las cuales permiten a los consumidores de energía ajustar su uso de este recurso a las condiciones del suministro y, de esta manera, reducir sus facturas de energía.

En 2013 el Parlamento adoptó su Resolución sobre la aplicación y el impacto de las medidas de eficiencia energética en el marco de la política de cohesión [P7\_TA(2013)0345], en la que celebró las nuevas oportunidades que ofrecen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, especialmente en el sector de la construcción. El Parlamento pidió medidas de concienciación y la difusión de información, y destacó la necesidad de la creación de capacidades y la asistencia técnica en este ámbito.

Más recientemente, el Parlamento, a través de sus Resoluciones sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 [P7\_TA(2014)0094]; sobre la Conferencia 2014 de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – COP 20 de Lima, Perú (1-12 de diciembre de 2014) [P8\_TA(2014)0063], y «Hacia un nuevo acuerdo internacional sobre el clima en París» [P8\_TA(2015)0359], ha instado en repetidas ocasiones a la Comisión y a los Estados miembros a que fijen un objetivo vinculante del 40 % que vaya acompañado de los correspondientes objetivos nacionales específicos<sup>[1]</sup>. Lo que queda claro en las tres Resoluciones es que un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética daría lugar a puestos de trabajo y economías, aumentaría la competitividad económica, impulsaría la innovación, reduciría la dependencia respecto de las importaciones de energía y reforzaría la seguridad energética. A raíz de la adopción por parte del Consejo Europeo del objetivo del 27 % el 23 de octubre de 2014, lo que el

Parlamento pretende es que se fije un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética. El 17 de enero de 2018, apoyó una reducción del consumo de energía del 40 % en la Unión para 2030<sup>[2]</sup>. El 23 de junio de 2016, el Parlamento aprobó su Resolución sobre el Informe de aplicación sobre la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética [P8\_TA(2016)0293] llegando a la conclusión de que, aunque la Directiva actual ofrece un marco para la reducción de la demanda energética, su aplicación ha sido deficiente, por lo que pidió a los Estados miembros que la aplicaran rápidamente y en su totalidad. El Parlamento afirmó, por otra parte, que una política seria en materia de eficiencia energética podría hacer posible que la Unión alcanzara sus objetivos energéticos y climáticos en consonancia con el Acuerdo de París de 2016 adoptado en la COP 21, así como ayudarle a mejorar su seguridad energética al disminuir la dependencia de los recursos energéticos externos.

El Parlamento aprobó el 13 de septiembre de 2016 su Resolución sobre la estrategia de la Unión en el ámbito de la calefacción y la refrigeración [P8\_TA(2016)0334], en la que pidió a la Comisión que centrara su actividad en las medidas de eficiencia energética en edificios, en particular en el caso de los hogares en situación de pobreza energética.

El Parlamento aprobó el 6 de febrero de 2018 una serie de recomendaciones no legislativas elaboradas por la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE) en las que manifestó su apoyo a los sistemas de educación que contribuyeran a la comprensión por parte de la ciudadanía europea de cómo ahorrar más energía y se mostró por otra parte favorable a aumentar la financiación relacionada con proyectos energéticos de bajas emisiones en un 50 % como mínimo<sup>[3]</sup>.

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> La COP 20 es la 20.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tiene por objeto combatir este fenómeno [2.5.2 (El cambio climático y el medio ambiente)].

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180112IPR91629/energias-limpias-el-pe-reclama-objetivos-ambiciosos>

<sup>[3]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180202IPR97028/clean-energy-innovation-needs-a-change-of-mind-set>

## 2.4.9. La energía renovable

*Las fuentes renovables de energía —eólica, solar, hidroeléctrica, oceánica, geotermal, de la biomasa y de los biocarburantes— constituyen alternativas a los combustibles fósiles que contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, diversificar el suministro energético y disminuir la dependencia respecto de los mercados —volátiles y poco fiables— de combustibles fósiles (en particular, el petróleo y el gas). La legislación europea relativa a la promoción de las energías renovables ha evolucionado notablemente en los últimos años. El futuro marco de actuación para el periodo posterior a 2030 está en proceso de debate.*

### Base jurídica y objetivos

Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): la política energética de la Unión tiene por objetivo fomentar el desarrollo de energías nuevas y renovables para una mayor armonización e integración de los objetivos en materia de cambio climático con relación a la nueva configuración del mercado.

### Resultados

#### A. Primeras etapas

Con arreglo al Libro Blanco de 1997 sobre las fuentes de energía renovables [COM(1997)0599], la Unión se impuso el siguiente objetivo para 2010: satisfacer el 12 % de las necesidades de consumo de energía y el 22,1 % de las de consumo eléctrico a partir de fuentes renovables, fijando objetivos indicativos para cada Estado miembro en la Directiva 2001/77/CE. Los pobres resultados obtenidos en la consecución de los objetivos fijados para 2010 llevaron a la adopción de un marco legislativo más completo.

#### B. Directiva sobre energías renovables

La actual Directiva sobre energías renovables (Directiva 2009/28/CE, por la que se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), adoptada en codecisión el 23 de abril de 2009, establece que, para 2020, un 20 % del consumo de energía en la Unión ha de proceder de fuentes renovables. Además, todos los Estados miembros deben alcanzar, para 2020, una cuota del 10 % de energía procedente de fuentes renovables en los combustibles usados para el transporte. La Directiva también enumera una serie de mecanismos que los Estados miembros pueden aplicar para alcanzar sus respectivos objetivos —sistemas de apoyo, garantías de origen, proyectos conjuntos, o cooperación entre distintos Estados miembros y con terceros países—, así como criterios de sostenibilidad para los biocarburantes.

En esta Directiva se detallan para cada país objetivos nacionales en materia de energía renovable, para lo cual se tienen en cuenta tanto su situación de partida como su potencial total en lo que a renovables respecta. El objetivo más bajo es el de Malta, el 10 %,

mientras que el más elevado es el 49 % de Suecia. Cada país de la Unión establece como planea cumplir estos objetivos y la hoja de ruta general de su política de energía renovable en los planes de acción nacionales en materia de energía renovable. Los avances en la consecución de los objetivos nacionales se miden cada dos años, cuando los países de la Unión publican sus informes de situación nacionales en materia de energías renovables.

#### C. Futuras etapas

La Comisión, en su Comunicación, de 6 de junio de 2012, titulada «Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía» [COM(2012)0271], definió las áreas en las que procede redoblar los esfuerzos hasta 2020 para que la producción de energías renovables de la Unión pueda seguir creciendo hasta 2030 y en años posteriores. En noviembre de 2013, la Comisión ofreció nuevas orientaciones en relación con los regímenes de ayudas a las energías renovables, así como sobre el uso de mecanismos de cooperación para alcanzar a un menor coste los objetivos fijados en el ámbito de dichas energías [COM(2013)7243]. Anunció una revisión completa de las subvenciones que los Estados miembros están autorizados a ofrecer al sector de las energías renovables, dando preferencia a las licitaciones, las primas reguladas y las obligaciones de cuotas respecto de los precios fijos regulados habitualmente usados. Las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (2014/C 200/01) dan forma al nuevo marco de regímenes de ayudas destinadas a las energías renovables.

La Unión ya ha comenzado a prepararse para el periodo posterior a 2020, con vistas a ofrecer a los inversores una visión clara y temprana del régimen aplicable en dicho periodo. La energía renovable desempeña un papel fundamental en la estrategia de la Comisión a largo plazo esbozada en su «Hoja de Ruta de la Energía para 2050» [COM(2011)0885]. Las hipótesis de descarbonización propuestas en dicha Hoja de Ruta para el sector de la energía apuntan a una cuota de energías renovables de, al menos, el 30 % para 2030, pero el documento parece asimismo indicar que el crecimiento de las energías renovables disminuirá a partir de 2020 a menos que se actúe

para evitarlo. Tras la publicación, en marzo de 2013, del Libro Verde titulado «Un marco para las políticas de clima y energía en 2030» [COM(2013)0169], la Comisión, en su Comunicación, de 22 de enero de 2014, titulada «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030» [COM(2014)0015], propone que no se renueven los objetivos nacionales vinculantes en materia de energías renovables después de 2020. Se prevé un objetivo obligatorio únicamente a escala de la Unión: un 27 % del consumo de energía ha de proceder de fuentes renovables. La Comisión espera que los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculantes a escala nacional estimulen el crecimiento en el sector energético. Este cambio de rumbo ha dado pie a un intenso debate con el Consejo y el Parlamento.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión presentó, en el marco más amplio de la estrategia de la Unión de la Energía [COM(2015)0080], el paquete legislativo titulado «Energía limpia para todos los europeos» [COM(2016)0860], el cual incluye una propuesta de revisión de la Directiva sobre energías renovables [COM(2016)0767] con la que se busca hacer de la Unión un líder mundial en este ámbito y garantizar que la Unión alcance en 2030 el objetivo de que al menos un 27 % de la cantidad total de energía consumida provenga de fuentes renovables. Esta propuesta de una nueva directiva por parte de la Comisión fomenta asimismo el uso de la energía procedente de fuentes renovables y pretende surtir efecto en seis ámbitos de actuación distintos:

- incrementar la implantación de las energías renovables en el sector eléctrico;
- integrar las energías renovables en el sector de la calefacción y la refrigeración;
- descarbonizar y diversificar el sector del transporte (con un objetivo de energías renovables para 2030 de como mínimo un 14 % del consumo energético total en el transporte);
- capacitar e informar a los clientes;
- reforzar los criterios de sostenibilidad de la Unión en lo referente a la bioenergía, y
- asegurar que se logra el objetivo vinculante a escala de la Unión de manera rentable y oportuna.

#### D. Políticas de apoyo

Adaptar la red eléctrica al ambicioso despliegue de las energías renovables es uno de los principales objetivos de la estrategia de la Unión de la Energía [véase asimismo 2.4.7 (La política energética: principios generales)], respaldado también por la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y el Paquete de Infraestructura Energética [véase asimismo 2.1.9 (El mercado interior de la energía)]. El fomento y desarrollo de tecnologías renovables de última generación también constituye uno de los elementos clave del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética

(Plan EETE) [véase asimismo 2.4.7 (La política energética: principios generales)].

### E. Recursos específicos

#### 1. Biomasa y biocarburantes

En la actualidad, la Unión cuenta con dos objetivos en materia de biocarburantes, a saber, que, para 2020, el 10 % de los combustibles usados en el transporte provengan de fuentes renovables (Directiva 2009/28/CE sobre energías renovables), y obligar a los proveedores de combustibles a reducir la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de sus combustibles en un 6 % para 2020 (Directiva 2009/30/CE sobre la calidad de los combustibles). En su Comunicación, de 22 de enero de 2014, titulada «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030» [COM(2014)0015], la Comisión propone abandonar estos dos objetivos después de 2020. Este cambio se debe a la incertidumbre acerca de cómo minimizar los efectos de las emisiones indirectas debidas al cambio del uso de la tierra asociado a los biocarburantes.

En 2015 se revisaron las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles al objeto de reconocer y reducir la repercusión medioambiental negativa que puede acarrear la producción de biocarburantes en relación con el cambio indirecto del uso de la tierra y las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes<sup>[1]</sup>. En consecuencia, la cuota de energía procedente de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no rebasará el 7 % del consumo final de energía en transporte en 2020 en los Estados miembros.

Tras la publicación de los criterios no vinculantes para la biomasa en febrero de 2010 [COM(2010)0011], la Comisión decidió revisar las medidas, evaluar lo logrado con sus recomendaciones iniciales y determinar si en el futuro serían necesarias normas obligatorias. La Comisión incluye en su propuesta de revisión de la Directiva sobre energías renovables [COM(2016)0767] de noviembre de 2016 criterios de sostenibilidad actualizados para los biocarburantes que se utilizan en los transportes y para los biolíquidos, así como para los combustibles de biomasa sólidos y gaseosos empleados para producir calor y electricidad. La propuesta incluye un subobjetivo del 3 % en lo que a los biocarburantes avanzados respecta. Si bien sigue habiendo un límite del 7 %

<sup>[1]</sup> Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 239 de 15.9.2015, p. 1).

sobre los biocombustibles de primera generación, se establecen tanto la obligación a escala de la Unión de que los proveedores de combustibles ofrezcan una cuota determinada (6,8 %) de combustibles de bajas emisiones y renovables como una ampliación del ámbito de aplicación de los criterios de sostenibilidad de la Unión en lo referente a la bioenergía de modo que queden englobados la biomasa y el biogás empleados en los sistemas de calefacción y refrigeración y en la generación de electricidad.

## 2. Energía eólica marítima y energía oceánica

En el marco de la segunda revisión estratégica del sector de la energía, de noviembre de 2008, la Comisión publicó, el 13 de noviembre de 2008, la Comunicación «Energía eólica marítima: Acciones necesarias para alcanzar los objetivos de política energética para el año 2020 y los años posteriores» [COM(2008)0768], con vistas a promover el desarrollo de la energía eólica marítima en la Unión.

El 20 de enero de 2014, la Comisión presentó un plan de acción en apoyo del desarrollo de la energía oceánica, incluidas la generada por las olas, la energía mareomotriz, la conversión de energía térmica y la procedente del gradiente de salinidad, en su Comunicación titulada «La energía azul: Medidas necesarias para aprovechar el potencial de la energía oceánica de los mares y océanos europeos hasta 2020 y en adelante» [COM(2014)0008].

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo siempre ha defendido el uso de fuentes de energía renovables y ha destacado la importancia del establecimiento de objetivos obligatorios para 2020<sup>[1]</sup> y, más recientemente, 2030. En febrero de 2014, aprobó una resolución<sup>[2]</sup> en la que criticaba las propuestas presentadas por la Comisión sobre un marco en materia de clima y energía para 2030 por carecer tanto de amplitud de miras como de ambición. El Parlamento solicitaba la imposición de una cuota obligatoria del 30 % de energías renovables en el consumo de energía a escala de la Unión, aplicable a través de objetivos vinculantes individuales para cada Estado miembro, así como una

extensión más allá de 2020 de los objetivos relativos a los combustibles usados en el transporte.

Además, el Parlamento ha pedido en el pasado la creación de un sistema a largo plazo de incentivos comunes a escala de la Unión a favor de las fuentes de energía renovables<sup>[3]</sup> y ha defendido asimismo el apoyo a las tecnologías de redes inteligentes<sup>[4]</sup>. También ha solicitado con frecuencia a la Comisión que proponga un marco jurídico para la producción de frío y calor a partir de energías renovables, con vistas a incrementar su cuota de producción energética.

En el marco de la adopción de la Directiva sobre energías renovables, el Parlamento reforzó y clarificó varios mecanismos, creando también al mismo tiempo un sistema tendente a afianzar la sostenibilidad medioambiental de toda la política. En concreto, desempeñó un notable papel en relación con:

- la definición de la condicionalidad del objetivo de combustibles de transporte renovables, introduciendo criterios cuantitativos y cualitativos de sostenibilidad para los biocombustibles (sostenibilidad social, derechos del uso de la tierra, efectos sobre la seguridad alimentaria y los precios, etc.) y haciendo especial hincapié en los problemas asociados al cambio indirecto del uso de la tierra;
- el acceso de las energías renovables a la infraestructura de la red eléctrica, y
- la limitación del alcance de la cláusula de revisión en 2014, para evitar una nueva negociación de los objetivos vinculantes.

En marzo de 2013, el Parlamento aprobó la Hoja de Ruta de la Energía para 2050<sup>[5]</sup> pidiendo a la Comisión que presentara cuanto antes un marco político para 2030, incluidos los hitos y objetivos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, la energía renovable y la eficiencia energética. En su Resolución destacaba, en particular, la importancia que reviste un marco reglamentario estable para estimular las inversiones en energías renovables, la necesidad de un planteamiento más europeo con respecto a la política en materia de energías renovables que explote plenamente los mecanismos de cooperación ya existentes, y el papel específico que han de desempeñar la producción descentralizada y la microgeneración. El Parlamento instaba a la Comisión a que presentara un análisis y propuestas sobre las posibilidades de desarrollo sostenible y más eficiente de las fuentes de energía renovables en la Unión.

[1] Resoluciones del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2005, sobre la cuota de las energías renovables en la UE y las propuestas de medidas concretas (DO C 227 E de 21.9.2006, p. 599); de 14 de febrero de 2006, con recomendaciones destinadas a la Comisión, sobre calefacción y refrigeración a partir de fuentes de energía renovables (DO C 290 E de 29.11.2006, p. 115); de 14 de diciembre de 2006, sobre una estrategia para la biomasa y los biocombustibles (DO C 317 E de 23.12.2006, p. 890), y de 25 de septiembre de 2007, sobre el programa de trabajo de la energía renovable en Europa (DO C 219 E de 28.8.2008, p. 82).

[2] Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de febrero de 2014, sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 (DO C 93 de 24.3.2017, p. 79).

[3] Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020 (DO C 99 E de 3.4.2012, p. 64).

[4] Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2011, sobre las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020 (DO C 33 E de 5.2.2013, p. 46).

[5] Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, un futuro con energía (DO C 36 de 29.1.2016, p. 62).



En junio de 2016, el Parlamento aprobó una resolución<sup>[1]</sup> sobre el informe de situación en materia de energías renovables en la que pedía a la Comisión que presentara un paquete sobre clima y energía para 2030 más ambicioso que elevara el objetivo de la Unión en materia de fuentes de energía renovables hasta el 30 % y se aplicara a través de objetivos nacionales individuales, y subrayaba que los objetivos ya acordados para 2020 debían tomarse

como referencia mínima a la hora de revisar la Directiva sobre energías renovables. El 17 de enero de 2018, el Parlamento respaldó que la cuota de la energía total procedente de fuentes renovables fuera de al menos el 35 % en 2030<sup>[2]</sup> y reforzó el autoconsumo en cuanto derecho.

---

→ Frédéric Gouardères

---

<sup>[1]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2016, sobre el informe de situación en materia de energías renovables [Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0292].

---

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180112IPR91629/energias-limpias-el-pe-reclama-objetivos-ambiciosos>

## 2.4.10. La energía nuclear

*La energía nuclear producida actualmente es el resultado de un proceso de fisión nuclear, que implica la división de átomos de uranio para generar energía. La energía nuclear es una alternativa a los combustibles fósiles que genera pocas emisiones de carbono y constituye un elemento esencial de la combinación energética de 14 de los 28 Estados miembros. Representa cerca del 30 % de la electricidad producida en la Unión. Sin embargo, a raíz del accidente de Chernóbil en 1986 y de la catástrofe nuclear de Fukushima (Japón) en 2011, ha surgido una intensa polémica en torno a la energía nuclear. La decisión de Alemania de eliminar progresivamente la energía nuclear para el año 2020 y el cierre temporal de dos reactores belgas como consecuencia del descubrimiento de fisuras en sus vasijas han aumentado la presión en favor del abandono de la energía nuclear en Europa. Si bien es decisión de los Estados miembros si incluir o no la energía nuclear en sus combinaciones energéticas, la legislación de la Unión pretende mejorar las normas de seguridad de las centrales nucleares y garantizar una manipulación y eliminación seguras de los residuos nucleares.*

### Base jurídica

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom), concretamente sus artículos 40 a 52 (inversiones, empresas comunes y abastecimiento) y 92 a 99 (mercado común nuclear).

### Objetivos

Para hacer frente a la escasez general de fuentes de energía «convencionales» en los años cincuenta, los seis Estados fundadores de la Unión encontraron en la energía nuclear un medio de alcanzar la independencia energética. Puesto que cada país por separado no podía asumir los costes de la inversión en energía nuclear, los Estados fundadores se unieron para formar la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Los objetivos generales del Tratado Euratom consisten en contribuir a la creación y el crecimiento de industrias nucleares europeas, de manera que todos los Estados miembros puedan beneficiarse del desarrollo de la energía atómica, y en garantizar la seguridad del suministro. Al mismo tiempo, el Tratado garantiza normas de seguridad elevadas para la población, así como que los materiales nucleares destinados principalmente a fines de uso civil no sean utilizados para fines militares. Las competencias otorgadas por el Tratado Euratom se limitan al uso civil y pacífico de la energía nuclear. La legislación actualmente en vigor tiene por objeto garantizar un elevado nivel de seguridad.

### Resultados

#### A. Seguridad nuclear

La seguridad nuclear se ocupa de la explotación segura de las instalaciones nucleares, así como de la protección contra las radiaciones y la gestión de residuos radiactivos. La Unión promueve las normas de seguridad más elevadas para todos los tipos de

actividad nuclear civil, en particular la producción de electricidad, la investigación y el uso médico. Los Estados miembros han de crear marcos nacionales en relación con los requisitos de seguridad nuclear, la concesión de licencias a las instalaciones nucleares, la supervisión y la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento.

Tras el accidente nuclear de Fukushima, la Comisión llevó a cabo una evaluación completa del riesgo y de la seguridad de todas las centrales nucleares de la Unión, a fin de examinar la seguridad y la solidez de las instalaciones nucleares en caso de fenómenos naturales extremos. La Comisión presentó una evaluación global positiva de las actuales normas de seguridad europeas, pero destacó la necesidad de realizar nuevas mejoras para garantizar una mayor armonía entre los Estados miembros y ponerse al día con las mejores prácticas internacionales (COM(2012)0571). En consecuencia, en 2014, se actualizaron las normas de seguridad relativas a las instalaciones nucleares a escala de la Unión (Directiva 2014/87/Euratom). En febrero de 2015, la Comisión propuso la revisión de los requisitos de información en virtud de los artículos 41 y 44 del Tratado Euratom, con el fin de adaptarlos a la evolución de las políticas. Por otra parte, los requisitos de notificación deben ser más claros para los inversores y el proceso de notificación en sí debe ser más eficaz. La Comisión anunció, en su programa de trabajo más reciente sobre la Unión de la Energía, que los planes se publicarían en 2018 (COM(2017)0688).

#### 1. Protección contra las radiaciones

La exposición a radiaciones ionizantes resulta muy peligrosa para la salud humana (tanto para la población en general como para los trabajadores de los sectores médico, industrial y nuclear) y para el medio ambiente. Con el fin de reflejar el progreso científico, mejorar la coherencia jurídica y abordar las cuestiones relativas a las fuentes de radiación naturales y la protección del medio ambiente, se ha actua-

lizado y simplificado el conjunto de legislaciones de la Unión en el ámbito de la protección contra las radiaciones. La Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, establece normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes<sup>[1]</sup>. Esta Directiva simplifica la legislación europea ya que reemplaza cinco directivas, al tiempo que introduce requisitos vinculantes en relación con la protección frente al radón en recintos cerrados, el uso de materiales de construcción y la evaluación de impacto ambiental de las evacuaciones de efluentes radiactivos de las instalaciones nucleares. Otra directiva, la Directiva 2013/51/Euratom, de 22 de octubre de 2013<sup>[2]</sup>, se centra en el control de las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano.

Varios Reglamentos han establecido condiciones para la importación de productos agrícolas originarios de terceros países como consecuencia del accidente ocurrido en la central nuclear de Chernóbil (Reglamento 733/2008/CE, ampliado por el Reglamento 1048/2009/CE, el Reglamento 1635/2006/CE y el Reglamento 1609/2000). El Reglamento 2016/52/CE establece tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los alimentos y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica.

## **2. Transporte de sustancias y residuos radiactivos**

El Reglamento 1493/93/CE, de 8 de junio de 1993, introduce un sistema comunitario de declaración de los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros, con vistas a garantizar que las autoridades competentes reciben el mismo nivel de información a efectos del control de la protección contra la radiación que antes de 1993, cuando todavía existían controles fronterizos.

En 1992, se estableció en la Unión un sistema de autorización previa para los traslados de residuos radiactivos, que fue modificado sustancialmente en 2006. La Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, tiene por objetivo garantizar un nivel de protección adecuado de la población frente a dichos traslados. La Directiva fija y enumera una serie de criterios, definiciones y procedimientos rigurosos que han de aplicarse al transporte de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, tanto entre Estados miembros como con terceros países.

[1] DO L 13 de 17.1.2014, p. 1.

[2] DO L 296 de 7.11.2013, p. 12.

## **3. Gestión de residuos**

En 2011 se creó un marco jurídico en la Unión para la gestión de los residuos mediante la adopción de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo relativa a la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos. Prevé un estrecho control de los programas nacionales de construcción y gestión de los depósitos finales, así como normas de seguridad jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros tuvieron que presentar sus primeros informes sobre la aplicación de los programas nacionales en 2015.

## **B. Control de seguridad de los materiales nucleares**

Con el paso del tiempo se han ido adoptando y modificando una serie de reglamentos con vistas a establecer un sistema de control de seguridad que garantice que los materiales nucleares se usan únicamente para los fines declarados por los usuarios y que vele por el cumplimiento de las obligaciones internacionales, entre ellos, el Reglamento (Euratom) 302/2005 de la Comisión. Estos controles cubren el ciclo completo del combustible nuclear: desde la extracción de los materiales nucleares en los Estados miembros, o su importación desde terceros países, hasta la exportación fuera de la Unión. La Comisión se encarga del control de los materiales nucleares civiles dentro del territorio de la Unión.

## **C. Investigación, actividades de formación e información en el ámbito nuclear**

La investigación nuclear se financia en Europa a través de programas marco plurianuales. El Programa Euratom de acciones de investigación y formación en materia nuclear complementa, pero conservando su independencia, el programa Horizonte 2020, el programa marco de la Unión Europea de investigación e innovación. El importe asignado al Programa Euratom para el periodo 2014-2018 es de 1 608 millones de euros, divididos entre tres programas específicos: acciones indirectas de investigación sobre la energía de fusión (728 millones de euros), fisión y protección contra las radiaciones (315 millones de euros) y acciones directas emprendidas por el Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión (559 millones de euros). En el ámbito de la fisión nuclear, se estableció en 2007 una Plataforma Tecnológica para una Energía Nuclear Sostenible, en aras de una mejor coordinación de la investigación y el desarrollo, así como de la demostración y la implantación. En el ámbito de la fusión, la Unión es miembro fundador y principal socio financiero del ITER, un proyecto internacional de desarrollo e investigación en materia de fusión nuclear, que está construyendo en la actualidad el mayor reactor de fusión nuclear experimental del mundo en Cadarache, Francia. Mediante la Decisión 2007/198/Euratom del Consejo, se estableció la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión, con vistas a

promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico en el ámbito de la fusión. Sus miembros son Euratom, representado por la Comisión, los Estados miembros de la Unión y algunos terceros países que han celebrado acuerdos de cooperación con Euratom.

La Directiva 2014/87/Euratom del Consejo establece las condiciones relativas a la transparencia y la información a disposición de los trabajadores y del público en general en relación con la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

### Papel del Parlamento Europeo

El papel del Parlamento en el proceso de toma de decisiones contemplado en el Tratado Euratom es limitado ya que solo cuenta con poderes consultivos y su opinión no es vinculante. No obstante, en sus diferentes resoluciones sobre este tema, siempre ha destacado la necesidad de aclarar el reparto de responsabilidades entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros, así como de fortalecer el marco común de la Unión con respecto a varios aspectos de las instalaciones nucleares, y ha hecho hincapié en la importancia de los requisitos de seguridad y protección del medio ambiente. En su Resolución, de julio de 2011, sobre las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020<sup>[1]</sup>, el Parlamento apoyó con firmeza la decisión de la Comisión de introducir pruebas de resistencia para las centrales nucleares europeas. En marzo de 2013, el Pleno del Parlamento aprobó una Resolución suplementaria en la que destacaba las limitaciones de las pruebas de resistencia llevadas a cabo por la Comisión en 2012 y pedía la inclusión de nuevos criterios en las pruebas futuras, a saber, deterioro del material, errores humanos y fallos en las vasijas de los reactores. El Parlamento instó a una plena implantación de las mejoras de seguridad<sup>[2]</sup>.

En su Posición en primera lectura, de junio de 2011, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos<sup>[3]</sup>, el Parlamento apoyó la propuesta de la Comisión de prohibición total de las exportaciones de residuos radiactivos, mientras que el Consejo se mostró a favor de permitir dichas exportaciones en condiciones muy estrictas. El Parlamento también solicitó que se especificara que la Directiva atañe a la protección del medio ambiente, así como que se introdujeran disposiciones que aseguraran la información al público

y su participación en lo que se refiere a la gestión de los residuos.

En su Posición en primera lectura, de marzo de 2013, sobre la Directiva del Consejo relativa al control de las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano<sup>[4]</sup>, el Parlamento solicitó la modificación de la base jurídica (de los artículos 31 y 32 del Tratado Euratom al artículo 192 del TFUE) y, en consecuencia, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario. El Parlamento propuso asimismo disposiciones adicionales sobre la mejora de la información suministrada a los consumidores, la realización de controles aleatorios de la calidad del agua y una gestión diferenciada de los niveles de radiación natural y de contaminación antropogénica. Aclaró también las responsabilidades de los Estados miembros y la Comisión.

En su Posición en primera lectura, de octubre de 2013, sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes<sup>[5]</sup>, el Parlamento solicitó de nuevo la modificación de la base jurídica, del Tratado Euratom al TFUE. Amplió asimismo el ámbito de aplicación de la Directiva a cualquier situación de exposición planificada, existente, accidental o de emergencia, redujo los límites de dosis para los que la exposición está permitida y reforzó las sanciones y las reparaciones de los daños. También mejoró el sistema de información a la población.

En su Posición en primera lectura sobre la Directiva Euratom por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares (Directiva 2014/87/Euratom por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom), el Parlamento pidió a los Estados miembros una comunicación más transparente en relación con la seguridad de las instalaciones nucleares y los riesgos asociados. Asimismo, el Parlamento propuso que las revisiones inter pares se realizaran cada ocho años en lugar de cada diez años, y pidió que se informase al Parlamento de los resultados de estas revisiones, así como de las medidas y los planes adoptados. El Consejo, no obstante, no incorporó estas disposiciones en el texto final de la Directiva 2014/87/Euratom.

---

→ Frédéric Gouardères

[1] DO C 33 E de 5.2.2013, p. 46.

[2] DO C 36 de 29.1.2016, p. 76.

[3] DO C 390 E de 18.12.2012, p. 147.

[4] DO C 36 de 29.1.2016, p. 195.

[5] DO C 208 de 10.6.2016, p. 697.

# 2.5.

## LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE



## 2.5.1. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico

*La política medioambiental europea se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina paga». Los programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente fijan el marco de las acciones futuras en todos los ámbitos de la política de medio ambiente. Se integran en estrategias horizontales y se tienen en cuenta en las negociaciones internacionales en materia de medio ambiente. Además, su aplicación es esencial.*

### Base jurídica

Artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Unión es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Su ámbito de actuación se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético.

### Génesis y evolución

La política europea en materia de medio ambiente se remonta al Consejo Europeo celebrado en París en 1972, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno (tras la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente) reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica y pidieron un programa de acción. Mediante el Acta Única Europea de 1987 se introdujo un nuevo título sobre medio ambiente, que constituyó la primera base jurídica para una política común en materia de medio ambiente, con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales. En posteriores revisiones de los Tratados se reforzó el compromiso de la Comunidad con la protección del medio ambiente y el papel del Parlamento Europeo en su desarrollo. Con el Tratado de Maastricht (1993), el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la Unión, se introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo. El Tratado de Ámsterdam (1999) estableció la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con miras a promover el desarrollo sostenible. La «lucha contra el cambio climático» pasó a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa (2009), al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. Ahora, su personalidad jurídica permite a la Unión celebrar acuerdos internacionales.

### Principios generales

La política medioambiental de la Unión se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina paga». El principio de precaución es una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada. Por ejemplo, en caso de duda sobre los efectos potencialmente peligrosos de un producto, y si las dudas persisten tras una evaluación científica objetiva, pueden darse instrucciones de detener la distribución de tal producto o retirarlo del mercado. Estas medidas han de ser no discriminatorias y proporcionadas, y deben revisarse una vez se disponga de más información científica.

El principio de «quien contamina paga» se aplica por medio de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, cuyo objetivo es prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados a especies protegidas y a hábitats naturales, al agua y al suelo. Los operadores que realizan determinadas actividades profesionales, como el transporte de sustancias peligrosas, o actividades que implican vertidos a las aguas, deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio ambiente. De haberse producido ya el daño, están obligados a tomar las medidas adecuadas para remediarlo y a pagar los costes. El ámbito de aplicación de la Directiva se ha ampliado en tres ocasiones para incluir la gestión de residuos de extracción, la explotación de emplazamientos de almacenamiento geológico y la seguridad de las operaciones de extracción de petróleo y gas, respectivamente.

Además, la integración de consideraciones medioambientales en otros ámbitos políticos de la Unión, aspecto que apareció por primera vez a raíz de una iniciativa del Consejo Europeo celebrado en Cardiff en 1998 (el «proceso de Cardiff»), ha pasado a ser un importante concepto en las políticas europeas. En los últimos años, la integración de la política medioambiental ha realizado avances significativos, por ejemplo, en el ámbito de la política energética, tal como se refleja en el desarrollo paralelo del paquete de la Unión sobre el clima y la energía o en la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica

competitiva en 2050. Esto demuestra cómo los sectores responsables de las emisiones en Europa (generación de energía, industria, transporte, edificios y construcción, así como la agricultura) pueden contribuir a la transición a una economía hipocarbónica en las próximas décadas.

## Marco básico

### A. Los programas de acción en materia de medio ambiente

Desde 1973 la Comisión ha formulado programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente que fijan futuras propuestas legislativas y objetivos para la política medioambiental de la Unión. En 2013, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020, titulado «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». Partiendo de un conjunto de iniciativas estratégicas, el programa establece nueve objetivos prioritarios, entre ellos: la protección de la naturaleza; una mayor resistencia ecológica; el crecimiento sostenible en el uso de los recursos e hipocarbónico; y la lucha contra las amenazas para la salud relacionadas con el medio ambiente. El programa también subraya la necesidad de una mejor aplicación de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, la ciencia más avanzada, la inversión y la integración de los aspectos medioambientales en otras políticas.

### B. Estrategias horizontales

En 2001, la Unión introdujo su Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS), completando así la precedente Estrategia de Lisboa para fomentar el crecimiento y el empleo con una dimensión medioambiental. Renovada en 2006 para combinar las dimensiones interna e internacional del desarrollo sostenible, la EDS revisada de la Unión tiene como objetivo mejorar constantemente la calidad de vida fomentando la prosperidad, la protección medioambiental y la cohesión social. En virtud de esos objetivos, la finalidad de la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento consiste en lograr un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador». En este nuevo marco, la «iniciativa emblemática para una Europa que utilice eficazmente los recursos» señala el camino hacia un crecimiento sostenible y respalda el avance hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. Asimismo, en 2011 la Unión se comprometió a poner fin a la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos antes de 2020 (Estrategia de la Unión sobre la biodiversidad).

### C. Evaluación de impacto ambiental y participación pública

Ciertos proyectos (privados o públicos) que vayan a tener probablemente repercusiones significativas sobre el medio ambiente, como la construcción de una autopista o un aeropuerto, se someten a una

evaluación de impacto ambiental (EIA). Del mismo modo, se somete a un proceso similar, denominado evaluación estratégica medioambiental (EEA) a un abanico de planes y programas públicos (por ejemplo, relativos al uso del suelo, el transporte, la energía, los residuos o la agricultura). Las consideraciones medioambientales se integran ya en la fase de planificación y las posibles consecuencias se tienen en cuenta antes de la aprobación o autorización de un proyecto, para garantizar un alto grado de protección ambiental. En ambos casos, la consulta al público es un aspecto central. Esto se remonta al Convenio de Aarhus, un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU), que entró en vigor en 2001 y del que la Unión y todos sus Estados miembros son parte. Este garantiza tres derechos a los ciudadanos: la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente; el acceso a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas (por ejemplo, sobre el estado del medio ambiente o la salud humana, de haber resultado afectada por el primero) y el derecho de acceso a la justicia en caso de no haberse tenido en cuenta los otros dos derechos.

### D. Cooperación internacional en materia de medio ambiente

La Unión desempeña un papel clave en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. Forma parte de numerosos acuerdos globales, regionales o subregionales en materia de medio ambiente que tratan sobre una gran variedad de cuestiones, como la protección de la naturaleza y la biodiversidad, el cambio climático o la contaminación transfronteriza del aire y del agua. Por ejemplo, en la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Nagoya (Japón) en 2010, la Unión contribuyó en gran medida a alcanzar un acuerdo sobre una estrategia mundial para detener la pérdida de biodiversidad antes de 2020. Del mismo modo, la Unión participó en la decisión de desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) globales para todos los países que se derivó de la Conferencia Río+20 sobre desarrollo sostenible celebrada en 2012. Tradicionalmente, la Unión también ha fijado normas a lo largo de las negociaciones internacionales sobre el clima en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Asimismo, la Unión se adhirió a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) con el fin de proseguir su lucha en contra de los delitos contra las especies silvestre a escala internacional.

### E. Aplicación, cumplimiento y seguimiento

La legislación de la Unión viene desarrollándose desde la década de 1970. En este ámbito están ac-

tualmente en vigor cientos de directivas, reglamentos y decisiones. Sin embargo, la eficacia de la política medioambiental de la Unión depende en gran medida de su aplicación a escala nacional, regional y local, y su aplicación y ejecución deficientes sigue siendo una cuestión importante. El seguimiento es esencial, tanto por lo que se refiere al estado del medio ambiente como al nivel de aplicación de la legislación medioambiental de la Unión.

Para contrarrestar la gran divergencia en el nivel de aplicación entre Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2001 normas mínimas (no vinculantes) para las inspecciones medioambientales. A fin de mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, los Estados miembros deben prever sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias para los delitos medioambientales de mayor gravedad. Entre estos se incluyen, por ejemplo: la emisión o vertido ilegal de sustancias a la atmósfera, el agua o el suelo; el comercio ilegal de especies silvestres; el comercio ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono; y el traslado o vertido ilegal de residuos. La Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL) es una red internacional de las autoridades medioambientales de los Estados miembros de la Unión, los países adherentes y candidatos y Noruega creada para impulsar el cumplimiento mediante la provisión de una plataforma de intercambio de ideas y mejores prácticas para responsables políticos, inspectores medioambientales y agentes encargados de hacer que se cumpla ley.

En mayo de 2016, la Comisión puso en marcha la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, un nuevo instrumento diseñado para lograr alcanzar la plena aplicación de la legislación medioambiental de la Unión, que va de la mano con su control de adecuación (programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, o «REFIT») relativo a las obligaciones de seguimiento y notificación derivadas de la legislación de la Unión vigente, de forma que resulte más sencilla y menos costosa.

En 1990 se creó la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), con sede en Copenhague, para respaldar el desarrollo, la aplicación y la evaluación de la política medioambiental e informar al respecto al público en general. Esta agencia de la Unión (abierta a terceros países) es responsable de facilitar información fiable e independiente sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente. Así, se encarga de la recogida, la gestión y el análisis de datos y de la coordinación de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet). Para ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones con conocimiento de causa y desarrollar la legislación y las políticas medioambientales, la Unión también gestiona el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (Copernicus), que aborda pro-

blemas tales como los relativos al suelo, el mar, la atmósfera y el cambio climático. Por lo que se refiere a los contaminantes emitidos a la atmósfera, el agua y el suelo, así como a las transferencias de residuos fuera del emplazamiento y de contaminantes en aguas residuales, el Registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes integrado (PRTR europeo) facilita datos medioambientales clave procedentes de más de 30 000 instalaciones industriales de la Unión, así como de Islandia, Liechtenstein, Noruega, Serbia y Suiza. El registro está disponible al público de forma gratuita en Internet.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo desempeña un importante papel en la definición de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. Durante la actual legislatura, el Parlamento está trabajando en actos legislativos derivados del plan de acción de la Unión para la economía circular (en materia de residuos, pilas y acumuladores, vehículos fuera de uso, vertederos, etc.) y en cuestiones relativas al cambio climático (la ratificación del Acuerdo de París, el reparto del esfuerzo, la contabilidad del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en los compromisos de la Unión en materia de cambio climático, la reforma del RCDE, etc.), entre otras muchas cosas.

El Parlamento ha reconocido en reiteradas ocasiones que la necesidad de mejorar la aplicación es una prioridad fundamental. En una Resolución de 2013 sobre «sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la Unión: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta», criticó el nivel insatisfactorio de aplicación de la legislación medioambiental en los Estados miembros y formuló varias recomendaciones para lograr una aplicación más eficaz, como la difusión de mejores prácticas entre Estados miembros y entre autoridades regionales y locales. En su posición sobre el actual Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (que se prolongará hasta 2020), el Parlamento subrayó también la necesidad de hacer cumplir con mayor rigor la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. También pidió una mayor seguridad de la inversión que respalda la política medioambiental y esfuerzos para combatir el cambio climático, así como que se preste una atención mayor y mejor a las consideraciones medioambientales en otras políticas.

En su Resolución sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la Unión sobre la biodiversidad, el Parlamento pidió a la Comisión que revisara el marco para las inspecciones medioambientales de forma que permita detectar y prevenir las infracciones de forma más adecuada.

---

→ Tina Ohliger



## 2.5.2. El cambio climático y el medio ambiente

*En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima celebrada en París en diciembre de 2015, Partes de todo el mundo acordaron limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales. La Unión se ha comprometido a reducir, para 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, a mejorar la eficiencia energética en un 27 % y a aumentar el porcentaje de las energías renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. Un mecanismo fundamental para la lucha contra el cambio climático es el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión.*

### Base jurídica y objetivos

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace de la lucha contra el cambio climático un objetivo expreso de la política medioambiental de la Unión.

### Antecedentes

#### A. Calentamiento del planeta

De no mediar políticas complementarias de reducción de emisiones, se prevé que la temperatura media mundial aumente entre 1,1 °C y 6,4 °C a lo largo de este siglo. Según el quinto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, resulta extremadamente probable que el calentamiento del planeta sea atribuible a la influencia humana. Actividades humanas como el consumo de combustibles fósiles, la deforestación y la agricultura y ganadería generan emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nítrico (N<sub>2</sub>O) y fluorocarburos. Estos gases de efecto invernadero atrapan el calor que irradia la superficie terrestre e impiden que se libere al espacio, lo que provoca el calentamiento del planeta.

#### B. Consecuencias del cambio climático

El calentamiento del planeta ha producido y producirá fenómenos climáticos más extremos (como inundaciones, sequías, lluvias intensas y olas de calor), incendios forestales, escasez de agua, la desaparición de glaciares y la subida del nivel del mar, variaciones en la distribución o incluso la extinción de fauna y flora, plagas y enfermedades de las plantas, escasez de alimentos y agua potable, intensificación de la niebla fotoquímica y el consiguiente perjuicio para la salud, y migraciones de las personas que huyen de estos peligros. La ciencia demuestra que los riesgos de cambios irreversibles y catastróficos aumentarán de forma considerable si el calentamiento del planeta supera los 2 °C sobre los niveles preindustriales.

#### C. Coste de la acción y coste de la inacción

El informe Stern, publicado por el Gobierno del Reino Unido en 2006, señalaba que el coste de la gestión del calentamiento del planeta sería del 1 % del producto interior bruto (PIB) mundial al año, mientras que el coste de la inacción sería por lo menos del 5 %, pudiendo llegar hasta el 20 % del PIB mundial en el peor de los casos. Por tanto, invirtiendo tan solo una pequeña parte del PIB mundial total en una economía hipocarbónica, la lucha contra el cambio climático generaría a cambio beneficios para la salud y una mayor seguridad energética, y mitigaría otros daños.

#### D. Adaptación al cambio climático

La adaptación al cambio climático comprende desde medidas suaves y poco costosas (como la conservación del agua, la rotación de cultivos, la utilización de variedades resistentes a la sequía, la planificación pública y las campañas de sensibilización) hasta medidas costosas de protección y reubicación (como elevar la altura de los diques, o desplazar los puertos, las fábricas y la población lejos de las zonas costeras bajas y las llanuras aluviales). La finalidad de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE es contribuir a una Europa más resistente al clima promocionando una mayor coordinación e intercambio de información entre Estados miembros y fomentando la integración de dicha adaptación en todas las políticas de la Unión pertinentes.

### Resultados

#### A. Política internacional de lucha contra el cambio climático

En diciembre de 2015, tras más de dos décadas de negociaciones, los Gobiernos adoptaron el primer acuerdo universal para luchar contra el cambio climático, en la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (CP 21) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París. El Acuerdo de París aspira a mantener el aumento de la temperatura media mundial «muy por debajo» de 2 °C, procurando al mismo tiempo limitarlo a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Para lograr este objetivo,

las Partes aspiran a estabilizar cuanto antes el nivel máximo de emisiones de gases de efecto invernadero y conseguir el objetivo de cero emisiones netas en la segunda mitad del siglo, unas metas a las que deben acompañar inyecciones de capital. Por primera vez, todas las Partes deben realizar esfuerzos ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero según el principio de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas», esto es, en función de sus situaciones y posibilidades particulares. Todos los países deben renovar y actualizar cada cinco años sus planes de acción por el clima («contribuciones determinadas a nivel nacional») y comunicarlos de forma transparente para que pueda evaluarse el progreso colectivo («balance mundial»). Se brindará apoyo tanto en términos financieros como de desarrollo de capacidades, en particular a los más vulnerables, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La adaptación, mencionada en pie de igualdad con la mitigación, se reconoce como desafío mundial, al igual que la importancia de afrontar «las pérdidas y los daños» relacionados con los efectos adversos del cambio climático. El Acuerdo entró en vigor en noviembre de 2016 tras su ratificación por el mínimo exigido de cincuenta y cinco Gobiernos que representasen por lo menos un 55 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

## B. Esfuerzos realizados en la Unión para luchar contra el cambio climático

En su marco sobre el clima y la energía para 2030, que también da forma al compromiso contraído en el Acuerdo de París, la Unión se ha comprometido a la consecución de los siguientes objetivos para 2030: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, mejorar la eficiencia energética en un 27 % (objetivo indicativo pendiente de revisión en 2020) y aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. El marco para 2030 hace un seguimiento de los «objetivos 20-20-20» que los líderes de la Unión fijaron para 2020 en 2007: una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, un aumento del 20 % del porcentaje de energía renovable en el consumo final de energía y una reducción del 20 % del consumo total de energía primaria de la Unión (siempre en comparación con 1990), objetivos todos ellos que se tradujeron en medidas legislativas vinculantes. La hoja de ruta de la Unión hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 formula un objetivo de reducción de gases de efecto invernadero a largo plazo del 80 %.

El régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la Unión es el primer y todavía mayor mercado internacional del carbono, así como un instrumento político de la Unión clave en la lucha contra el cambio climático. Se basa en el principio

de «limitación y comercio», según el cual se fija una «limitación» del importe total de emisiones de gases de efecto invernadero que pueden producir las más de 11 000 instalaciones (fábricas, centrales eléctricas, etc.) incluidas en el sistema. Cada una de ellas compra o recibe «derechos de emisión» que subastan los Estados miembros. Estos créditos (correspondientes cada uno de ellos a una tonelada de CO<sub>2</sub>) pueden negociarse con otras instalaciones si no se usan. Con el tiempo, la cantidad total de derechos se va reduciendo progresivamente. Desde su introducción, en 2005, el RCDE ha experimentado una importante reforma. A principios de 2018, tras la congelación temporal de las subastas de un porcentaje de licencias de CO<sub>2</sub> («aplazamiento») y la creación de una «reserva de estabilidad del mercado» para contrarrestar el superávit estructural de los derechos de emisión ajustando automáticamente la oferta de derechos en subasta, el Parlamento y el Consejo acordaron intensificar la reducción anual de derechos de emisión y, al mismo tiempo, duplicar la capacidad de la reserva de estabilidad del mercado para absorber los excedentes de derechos de emisión; también se prevé el establecimiento de dos fondos, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, al objeto de ayudar a la mejora de los sistemas de energía en los Estados miembros de ingresos más bajos e impulsar la innovación financiando proyectos hipocarbónicos, así como de captura y almacenamiento de carbono y de energías renovables. Además, la actual derogación para los vuelos intercontinentales se ha ampliado hasta finales de 2023, momento en que está prevista la puesta en marcha de la primera fase del Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (Corsia) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Entretanto, Suiza y la Unión han acordado la vinculación de sus respectivos regímenes de comercio de derechos de emisión.

Las emisiones procedentes de sectores no cubiertos por el RCDE, como el transporte por carretera, los residuos, la agricultura y la construcción, están sujetas a objetivos anuales vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada Estado miembro. En una reciente actualización, el Parlamento y el Consejo acordaron objetivos mínimos para el periodo 2021-2030 en aras de la meta de la Unión de reducir en un 30 % las emisiones de gases de efecto invernadero en dichos sectores, así como para contribuir al logro de los objetivos del Acuerdo de París. Además, por primera vez, cada Estado miembro deberá garantizar que las emisiones procedentes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) no superan su capacidad de absorción. En otras palabras, los bosques, las tierras agrícolas y los pastizales se gestionarán de manera sostenible con el fin de absorber tantas emisiones de gases de efecto invernadero como sea posible, y, al menos, tantas como las emitidas en el mismo sector («norma de deuda cero»),

contribuyendo así de manera significativa a la lucha contra el cambio climático.

La Directiva sobre energías renovables se propone garantizar que, para 2020, energías renovables como la biomasa y las energías hidráulica, eólica y solar representen al menos el 20 % del consumo total de energía de la Unión en términos de generación de electricidad, transporte, calefacción y refrigeración. Todos los Estados miembros han adoptado a este tenor su propio plan de acción nacional en materia de energía renovable, que incluye objetivos sectoriales. Dentro del objetivo general, los Estados miembros se comprometen a que al menos un 10 % de la energía consumida en su transporte proceda de fuentes renovables. Con vistas a alcanzar el objetivo a escala de la Unión de un 27 % de consumo de energía procedente de fuentes renovables de aquí a 2030, ya acordado, la Comisión ha propuesto la revisión de la Directiva.

La tecnología de captura y almacenamiento de carbono (CAC) separa el CO<sub>2</sub> de las emisiones atmosféricas (resultado de los procesos industriales), comprime el CO<sub>2</sub> y lo transporta a una localización en la que se pueda almacenar. Según el IPCC, la CAC podría eliminar entre un 80 y un 90 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> de las plantas de combustión fósil. La Unión ha creado un marco normativo para comercializar y subvencionar esta nueva tecnología. No obstante, la implantación de los proyectos de demostración previstos en Europa ha resultado más difícil de lo que se creía inicialmente debido principalmente a los altos costes, entre otros factores.

Los turismos nuevos matriculados en la Unión deben cumplir las normas en materia de emisiones de CO<sub>2</sub>. El objetivo que se persigue para el parque automovilístico es una media de 130 g de CO<sub>2</sub>/km para 2015, que se reducirá hasta 95 g/km a partir de 2021. Con el fin de generar incentivos que induzcan al sector a invertir en nuevas tecnologías, pueden utilizarse los llamados «supercréditos», con los que los coches más limpios de cada gama de un fabricante cuentan como más de uno al calcular la media de esas emisiones concretas de CO<sub>2</sub>. Existe un reglamento similar en vigor para las furgonetas. Los dos colegisladores, Parlamento y Consejo, debaten en la actualidad la reciente propuesta de normas en materia de CO<sub>2</sub> aplicables a los turismos y furgonetas a partir de 2020. Al mismo tiempo, y por primera vez, se están abordando asimismo la monitorización y la notificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los autobuses y camiones nuevos. La información relacionada con el consumo de combustible de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento en la Unión ya está a disposición de los consumidores para que puedan elegir con fundamento a la hora de comprar un vehículo nuevo. Un aspecto importante en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es el de la calidad de los combustibles.

La normativa de la Unión tiene por objeto reducir la intensidad de los gases de efecto invernadero de los combustibles en un 6 % a más tardar en 2020; ello ha de conseguirse, entre otras cosas, mediante el uso de biocarburantes, los cuales deben, no obstante, cumplir determinados criterios de sostenibilidad.

Las emisiones de CO<sub>2</sub> del transporte marítimo internacional son considerables, y se espera que aumenten sustancialmente. La Unión, a la vez que ejerce presión para lograr un enfoque mundial, ha creado un sistema a escala de la Unión de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de los buques como primer paso hacia su reducción. A partir de 2018, los grandes buques deberán hacer un seguimiento y notificar anualmente las emisiones de CO<sub>2</sub> verificadas que liberen en su ruta hacia o desde puertos de la Unión y en el interior de estos, junto con otra información pertinente.

A raíz de las prohibiciones de los clorofluorocarburos (CFC) en los años ochenta del siglo pasado al objeto de detener la destrucción de la capa de ozono, en la actualidad estos han sido sustituidos en una amplia gama de aplicaciones industriales, como el aire acondicionado y la refrigeración, por los gases fluorados, ya que no dañan la capa de ozono. Sin embargo, pueden presentar un potencial de calentamiento del planeta hasta 23 000 veces superior al del CO<sub>2</sub>. Por ello, la Unión ha tomado medidas para controlar el uso de los gases fluorados y prohibir su empleo en nuevos aparatos de aire acondicionado y refrigeradores para 2022-2025, marcando así el paso para su progresiva eliminación en todo el mundo.

## Papel del Parlamento Europeo

En respuesta a la propuesta de marco estratégico para 2030 sobre el clima y la energía presentada por la Comisión, el Parlamento envió una señal clara, pidiendo tres objetivos vinculantes (más ambiciosos que los finalmente acordados): una reducción de al menos el 40 % de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990; un porcentaje del 30 % de fuentes de energía renovables en el consumo final de energía; y un aumento del 40 % en la eficiencia energética.

El Parlamento reiteró, con anterioridad a la Conferencia sobre el Clima de París celebrada en 2015, la necesidad urgente de «regular y limitar de forma efectiva las emisiones procedentes de la aviación y el transporte marítimo internacionales» y, en su Resolución previa a la CP 23, manifestó su decepción por que la OACI no hubiese acordado una reducción de las emisiones con motivo de la introducción del Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (adoptado por la OACI en 2016) y se hubiese centrado, por contra, principalmente en compensaciones cuya calidad no estaba en absoluto garantizada y que solo serían jurídicamente vinculantes a partir de 2027, sin que algunos

de los principales miembros de la OACI se hubiesen comprometido todavía a participar en la fase voluntaria. El Parlamento destacó asimismo la importancia que reviste la oportuna intensificación de los objetivos y los instrumentos políticos de la Unión.

El Parlamento aboga por la tarificación generalizada de las emisiones de carbono y defiende la asignación de los ingresos procedentes del comercio de los derechos de emisión a inversiones relacionadas con la lucha contra el cambio climático. Ha pedido que se tomen medidas concretas, acompañadas de un calendario, para la eliminación gradual de todas las subvenciones a los combustibles fósiles para 2020.

En el marco de la revisión anterior de la Directiva sobre energías renovables, el Parlamento procuró garantizar que la producción de biocarburantes se ajustase a criterios de sostenibilidad social y medioambiental y no condujese a la deforestación ni al aumento de los precios de los alimentos (el denominado «cambio indirecto del uso de la tierra»). El Parlamento instó a que se impusiese un límite a los biocarburantes de primera generación procedentes de fuentes tradicionales derivadas de alimentos, que estableció en el 6 % del consumo final de energía en

el sector del transporte para 2020 (frente al límite del 10 % que está actualmente en vigor), y también a que se adoptasen rápidamente los biocarburantes avanzados fabricados a partir de algas o determinados tipos de residuos.

Durante las negociaciones con el Consejo sobre los gases fluorados, el Parlamento abogó por una eliminación progresiva completa de estos gases perjudiciales para el clima en varios sectores nuevos en los que se dispone de alternativas seguras y eficientes desde el punto de vista del consumo energético y los costes. Está prevista, entre otras medidas, la prohibición a partir de 2022 del uso de los gases fluorados en la nueva refrigeración comercial.

En una actualización anterior de la normativa sobre emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos y las furgonetas, el Parlamento insistió en la introducción, lo antes posible, de un nuevo ciclo de ensayos a escala mundial concebido por las Naciones Unidas con el fin de que en la medición de las emisiones de CO<sub>2</sub> se reflejen las condiciones de conducción reales.

---

→ Tina Ohliger

## 2.5.3. La biodiversidad, el uso de la tierra y la silvicultura

*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 supuso un gran paso hacia la conservación de la biodiversidad y la protección de la naturaleza gracias a la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica. A escala internacional, la Unión ha desempeñado un importante papel en la búsqueda de soluciones a problemas como la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la destrucción de las selvas tropicales. En 2011, la Unión se comprometió a detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la Unión para 2020. Sin embargo, todavía no se han alcanzado otros objetivos establecidos en la Directiva sobre hábitats y en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Se espera que el Acuerdo de París sobre cambio climático, de ámbito mundial, alcanzado en diciembre de 2015 para atenuar la gravedad de los efectos del cambio climático, y la sucesiva legislación adoptada por la Unión en aplicación de dicho Acuerdo tengan un impacto positivo en la preservación de la biodiversidad y los bosques en las próximas décadas. Desde 1992, el programa LIFE ha sido el instrumento de financiación más importante en favor de la protección de la biodiversidad y los bosques en la Unión.*

### Base jurídica

Artículos 3, 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Contexto general

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, condujo a la adopción de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como a la Declaración de Río, una Declaración de Principios Forestales y el programa Agenda 21. El Convenio sobre la Diversidad Biológica se complementa con dos importantes protocolos: el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, adoptado en 2000 y en vigor desde 2003, que persigue proteger la biodiversidad frente a los riesgos potenciales que plantean los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna, y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios, adoptado en 2010 y en vigor desde 2014, que tiene por objeto aumentar la seguridad jurídica y la transparencia tanto para los proveedores como para los usuarios de recursos genéticos. La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2010 «Año de la Diversidad Biológica». No obstante, según el informe titulado «Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3», publicado por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, no se consiguió alcanzar el objetivo de biodiversidad fijado para 2010. En 2010 en Nagoya (prefectura de Aichi, Japón), las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptaron un plan estratégico revisado que incorpora las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica: veinte ambiciosas metas organizadas en cinco objetivos estratégicos con el fin de lograr la protección de la biodiversi-

dad en 2020, como parte de un plan estratégico de biodiversidad para el periodo 2011-2020.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que hasta un 24 % de especies pertenecientes a grupos como las mariposas, las aves y los mamíferos ya han desaparecido completamente del territorio de algunos países europeos. Según los datos publicados desde 2007 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en Europa están amenazados el 23 % de los anfibios, el 19 % de los reptiles, el 15 % de los mamíferos y el 13 % de las aves. La Unión es parte en los siguientes convenios internacionales: la Convención de Ramsar sobre la conservación de los humedales (febrero de 1971); la Convención CITES (marzo de 1973); el Convenio de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (junio de 1979); el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (1982); el Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica (1992); y los siguientes convenios regionales: el Convenio de Helsinki sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico (1974), el Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo (1976) y el Convenio sobre la protección de los Alpes (1991). La Unión también está obligada a cumplir el Convenio de Aarhus (1998), que prevé el acceso público a la información medioambiental, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

Los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se realizan con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En virtud del Protocolo de Kioto de la CMNUCC, las naciones desarrolladas se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el

período que va hasta 2020. En diciembre de 2015, las Partes en la CMNUCC adoptaron el Acuerdo de París, un acuerdo sobre el clima jurídicamente vinculante, aplicable a todos los países, que tiene por objeto limitar el calentamiento global muy por debajo de los 2 °C y proseguir los esfuerzos para permanecer por debajo de los 1,5 °C. En el marco de la CMNUCC, la iniciativa REDD+ proporciona instrumentos para luchar contra la deforestación y la degradación forestal en los trópicos. Por otra parte, el Acuerdo de París, adoptado en el marco de la CMNUCC, señala también el papel fundamental que desempeña el uso de la tierra a la hora de alcanzar los objetivos a largo plazo de mitigación del cambio climático.

## Objetivos y logros

### A. Planes de acción sobre la biodiversidad

En mayo de 2006, la Comisión aprobó la Comunicación titulada «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 — y más adelante: Respaldo los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano», que incluía un plan de acción de la Unión para conseguir la necesaria protección de la biodiversidad. Como era improbable que la Unión pudiese cumplir su objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010, la Comisión aprobó en junio de 2011 una nueva estrategia con vistas a «detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos [...] incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial». En diciembre de 2011, el Consejo respaldó la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020, que incorporaba seis objetivos: la plena aplicación de la legislación de la Unión en materia de naturaleza para proteger la biodiversidad; una mejor protección de los ecosistemas y un mayor uso de infraestructuras verdes; unas agricultura y silvicultura más sostenibles; una mejor gestión de las poblaciones de peces; unos controles más estrictos de las especies exóticas invasoras; y una mayor contribución de la Unión a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo. Además del objetivo para 2020, la nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 define la visión para 2050: «En 2050, la biodiversidad de la Unión Europea y los servicios ecosistémicos que presta (el capital natural de la UE) se protegerán, valorarán y restaurarán debidamente, dado el valor intrínseco de la biodiversidad y su contribución esencial al bienestar humano y a la prosperidad económica, evitando así los catastróficos cambios provocados por la pérdida de biodiversidad».

### B. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

La Directiva sobre hábitats (Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de

la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 97/62/CE), estableció la red europea «Natura 2000». Esta red prevé «lugares de importancia comunitaria» y «zonas especiales de conservación» designadas por los Estados miembros, así como «zonas de protección especiales» clasificadas de conformidad con la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres. Con una superficie total de más de 850 000 km<sup>2</sup>, se trata de la mayor red armonizada de espacios protegidos del mundo. El objetivo principal de la Directiva sobre hábitats consiste en favorecer el mantenimiento de la biodiversidad, al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. La Directiva 2009/147/CE sobre aves en su versión modificada abarca la protección, la gestión y el control de las aves (silvestres) y prevé normas para lograr una caza sostenible.

### C. Especies exóticas invasoras

La realización de controles más estrictos sobre las especies exóticas invasoras es uno de los seis objetivos de la Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad hasta 2020. Las especies exóticas invasoras ocasionan daños por valor de miles de millones de euros cada año en la Unión, no solo a los ecosistemas sino también a los cultivos y el ganado, perturban la ecología local y afectan a la salud humana. Uno de los aspectos principales del Reglamento (UE) n.º 1143/2014 sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras es la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión. El Reglamento trata de proteger —mediante la prevención, la alerta temprana y la respuesta rápida— la biodiversidad autóctona y reducir y mitigar el impacto de esas especies en la salud humana y la economía. Los Estados miembros establecerán, en particular, sistemas de vigilancia y planes de acción.

### D. Acceso y participación en los beneficios

A raíz de la adopción del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios, la Comisión presentó una propuesta en octubre de 2012 con vistas a establecer requisitos vinculantes para el acceso a los recursos genéticos en el país de origen y garantizar que los beneficios se repartan de manera justa y equitativa. Un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo condujo a la adopción del Reglamento (UE) n.º 511/2014. En virtud de este Reglamento, los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado a los mismos solo se pueden transferir y usar de conformidad con los términos acordados mutuamente entre los usuarios (empresas, coleccionistas privados e instituciones) y las autoridades del país de origen.

## E. Explotación y comercio de la fauna y flora silvestres

La Convención CITES regula el comercio internacional, en concreto la exportación o la reexportación y la importación de animales y plantas vivos o muertos, o de partes y derivados de los mismos, sobre la base de un sistema de permisos y certificados. El Reglamento de base (Reglamento (CE) n.º 338/97), relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, aplica los objetivos, principios y disposiciones de la Convención CITES en el Derecho de la Unión. Siempre que haya de realizarse un cambio en la lista de especies enumeradas en los anexos del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, por ejemplo, para aplicar las decisiones de inclusión en la lista de la Conferencia de las Partes en la Convención CITES, la modificación se introduce mediante un reglamento de aplicación de la Comisión, como, por ejemplo, el Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97 y de la Convención CITES. Un ejemplo más reciente es el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1915, por el que se prohíbe la introducción en la Unión de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres.

## F. Biodiversidad y bienestar de los animales

La Directiva 1999/22/CE define las normas mínimas relativas al cuidado y alojamiento de los animales en parques zoológicos, refuerza el papel de estos últimos en la conservación de la diversidad biológica y mantiene su función en materia de educación e investigación. La Comisión estableció un plan de acción sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010 (COM(2006) 13) que respalda la aplicación del principio de las tres erres (reemplazo, reducción y refinamiento del uso de animales para fines científicos). La Directiva 2010/63/UE relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos (que deroga la Directiva 86/609/CEE) se basa en dicho principio y se aplica desde el 1 de enero de 2013. Por otra parte, el Reglamento (CE) n.º 1007/2009 tiene por objeto garantizar que los productos derivados de la foca ya no se comercialicen en el mercado europeo.

## G. Biodiversidad del medio marino

La diversidad biológica en el medio marino se enmarca en los planes de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales y la pesca. La revisión de la Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad subraya la importancia del buen estado ecológico de mares y zonas costeras para que puedan favorecer la biodiversidad. Por su parte, la Directiva 2008/56/CE sobre la protección y conservación del medio marino, que entró en vigor en julio de 2008, tenía por objeto garantizar el buen estado de las aguas marinas de la Unión para 2020 y

proteger la base de recursos de la que dependen las actividades económicas y sociales relacionadas con el medio marino.

## H. Bosques

Los bosques suponen casi el 30 % de la superficie de la red Natura 2000. Diversas medidas tienen por objeto la protección de los bosques. Los Reglamentos (CEE) n.º 3528/86 y (CEE) n.º 2158/92, que expiraron en 2002, relativos a la protección de los bosques de la Unión contra la contaminación y los incendios se integraron en el Reglamento (CE) n.º 2152/2003 sobre el seguimiento de los bosques. El Reglamento (CEE) n.º 1615/89 del Consejo creó un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal (EFICS). En septiembre de 2003, se aprobó una Comunicación de la Comisión titulada «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal» (COM(2013) 659). Posteriormente, las Conclusiones del Consejo de 19 de mayo de 2014 subrayaron «la importancia que reviste el sector forestal para la Unión [...] y el papel crucial que desempeñan los bosques al posibilitar la transformación estructural de la sociedad en la senda de unas economías basadas en la ecología». El Reglamento (UE) n.º 995/2010 establece las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera en el mercado de la Unión. Combate el comercio de madera obtenida ilegalmente o de productos derivados de esa madera mediante una serie de obligaciones clave y prohíbe por primera vez su comercialización en la Unión.

## I. Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)

El sector del UTCUTS cubre el uso del suelo, los árboles, las plantas, la biomasa y la madera, y presenta la particularidad de que no solo emite gases de efecto invernadero, sino que también es capaz de absorber CO<sub>2</sub> de la atmósfera. Hasta 2020, los Estados miembros se han comprometido, en virtud del Protocolo de Kioto, a garantizar que las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el uso de la tierra se compensen con una absorción equivalente de CO<sub>2</sub>, posible gracias a la aplicación de medidas adicionales en dicho sector. Ahora la Unión busca consagrar este principio (la denominada «norma de deuda cero») en su legislación para el período 2021-2030, mediante la incorporación por primera vez del UTCUTS en los esfuerzos de reducción de las emisiones de la Unión. El Reglamento (UE) n.º 2018/841, adoptado en mayo de 2018 y en vigor desde el 9 de julio de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, aplica el acuerdo alcanzado por los dirigentes de la Unión en octubre de 2014 según el cual todos los sectores deben contribuir al objetivo de reducción

de emisiones de la Unión para 2030. En virtud de dicho Reglamento, las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes del sector del UTCUTS deben compensarse con al menos una absorción equivalente de CO<sub>2</sub> de la atmósfera en el período comprendido entre 2021 y 2030.

## J. Instrumentos de financiación

Desde 1992 el instrumento de financiación de la Unión dedicado al medio ambiente ha sido el programa LIFE. La conservación de la naturaleza y la biodiversidad han formado parte de los subprogramas de las cuatro fases ya completadas. La Comisión gestiona el programa LIFE, que respalda proyectos en los Estados miembros y terceros países. La quinta fase del programa LIFE (iniciada con el Reglamento (UE) n.º 1293/2013 y relativa al período 2014-2020) consta de dos subprogramas: Acción por el Clima y Medio Ambiente. Se dispone de una dotación de 1 155 millones de euros para el área de acción de Naturaleza y Biodiversidad, que forma parte del subprograma de Medio Ambiente. Las políticas agrícola y pesquera, los Fondos Estructurales y de Cohesión y los programas marco plurianuales de investigación constituyen otras fuentes de financiación en apoyo de la biodiversidad.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento, como colegislador, apoya desde hace tiempo las políticas de la Unión de protección de la biodiversidad y lucha contra el cambio climático. En septiembre de 2010, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación de la legislación de la Unión relativa a la protección de la biodiversidad<sup>[1]</sup>, en vista del objetivo fijado para después de 2010. En ella mostraba su profunda preocupación por el hecho de que la agenda política internacional no reflejase en absoluto la urgencia de detener la pérdida de biodiversidad y pedía que se mejorase la gober-

nanza en materia de biodiversidad en las relaciones tanto internas como externas.

A principios de 2016, la Comisión puso en marcha un plan de acción contra el tráfico de especies silvestres, que la Unión y los Estados miembros deberán aplicar para 2020. En noviembre de 2016, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>[2]</sup> en respuesta al plan de acción, que tiene por objeto luchar contra esta delincuencia organizada y destructiva que constituye una amenaza para la biodiversidad al llevar a muchas especies al borde de la extinción. El plan de acción tiene tres prioridades: la prevención, la observancia de la legislación y la cooperación. Se hizo hincapié en la importancia de una cooperación a nivel mundial entre países de origen, países de tránsito y países de destino. En octubre de 2016<sup>[3]</sup> y en octubre de 2017<sup>[4]</sup> el Parlamento aprobó sendas Resoluciones contra la autorización por la Comisión de organismos modificados genéticamente (OMG) —maíz, soja, etc.— y sobre los esfuerzos para facilitar la prohibición del cultivo de OMG por los Estados miembros en consonancia con el objetivo de protección de la biodiversidad, la naturaleza y el suelo.

En su Resolución, de 14 de octubre de 2015, titulada «Hacia un nuevo acuerdo internacional sobre el clima en París»<sup>[5]</sup>, el Parlamento pedía un acuerdo que implicase el «esfuerzo global de todos los sectores» y señalaba que el uso del suelo «tiene un significativo potencial rentable de mitigación y de mejora de la capacidad de resistencia». Asimismo, en su Resolución, de 28 de abril de 2015, sobre una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal<sup>[6]</sup>, el Parlamento subrayó que una gestión forestal sostenible puede contribuir notablemente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

→ Georgios Amanatidis

[1] Textos Aprobados, P7\_TA(2010)0325.

[2] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0454.

[3] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0388.

[4] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0378.

[5] Textos aprobados, P8\_TA(2015)0359.

[6] Textos aprobados, P8\_TA(2015)0109.



## 2.5.4. La protección y la gestión de las aguas

*El agua es esencial para la vida de los seres humanos, los animales y las plantas, así como para la economía; su protección y gestión trascienden de las fronteras nacionales. La Directiva marco sobre el agua (DMA) establece un marco jurídico para proteger y restaurar el agua potable en la Unión y para garantizar su utilización sostenible a largo plazo. Está completada por legislación más específica, por ejemplo, las directivas sobre agua potable, aguas de baño o sobre inundaciones y la Directiva marco sobre la estrategia marina, así como por acuerdos internacionales.*

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Antecedentes generales

El agua no es un producto comercial sino un bien público y un recurso limitado que es necesario proteger y que debe utilizarse de manera sostenible, tanto en cuanto a la calidad como a la cantidad. Sin embargo, se encuentra bajo presión debido a los múltiples usos desde varios sectores, como la agricultura, el turismo, el transporte y la energía. En 2012, la Comisión publicó el Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, con el que se pretendía garantizar la disponibilidad de una cantidad suficiente de agua de calidad para todos los usos legítimos mediante una mejor aplicación de la actual política de aguas de la Unión, la integración de los objetivos de la política de aguas en otros ámbitos de actuación, y la eliminación de las lagunas existentes en el marco actual. El Plan prevé que los Estados miembros fijen objetivos de contabilidad hídrica y eficiencia hídrica, así como que la Unión desarrolle normas comunes para la reutilización del agua.

### Resultados

En la política de la Unión se han establecido dos marcos jurídicos principales para la protección y la gestión del agua dulce y de los recursos marinos, en un enfoque holístico, basado en el ecosistema: la Directiva marco sobre el agua (DMA) y la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM).

#### A. Directiva marco sobre el agua y directivas específicas sobre el agua

Mediante la Directiva marco sobre el agua de la Unión se crea un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Su objetivo es prevenir y reducir la contaminación, fomentar un uso sostenible del agua, proteger el medio acuático, mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos y paliar los efectos de las inundaciones y las sequías. La meta general es lograr un buen estado ecológico de todas las aguas. Por ello

se pide a los Estados miembros que elaboren los llamados planes hidrológicos de cuenca basados en cuencas fluviales geográficas naturales, además de programas específicos de medidas para alcanzar sus objetivos.

Otras directivas más específicas respaldan la DMA, a saber, las directivas sobre las aguas subterráneas, sobre el agua potable, sobre aguas de baño, sobre los nitratos, sobre aguas residuales urbanas, sobre normas de calidad medioambiental y sobre inundaciones:

La Directiva relativa a la protección de las aguas subterráneas establece criterios específicos para la evaluación del buen estado químico, la detección de tendencias al alza significativas o sostenidas y la definición del punto de partida de inversión de las mismas. Los Estados miembros establecen todos los límites aplicados a los contaminantes (salvo en el caso de los nitratos y los plaguicidas, que son determinados mediante la legislación específica de la Unión).

En la Directiva sobre agua potable se establecen normas de calidad básicas para las aguas destinadas al consumo humano y se exige a los Estados miembros que supervisen periódicamente la calidad del agua destinada al consumo humano mediante el uso de un método de muestreo puntual. Los Estados miembros pueden incluir requisitos complementarios específicos para su territorio, siempre y cuando ello implique fijar normas más estrictas. Dicha directiva exige asimismo a los Estados miembros que faciliten información periódica a los consumidores. Además, cada tres años deben informar a la Comisión sobre la calidad del agua potable. El 1 de febrero de 2018, como respuesta a la Iniciativa Ciudadana Europea «Right2Water», la Comisión publicó una propuesta para renovar la directiva de veinte años. La directiva revisada actualizará las normas de seguridad vigentes y mejorará el acceso a agua potable segura en consonancia con las últimas recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Además, aumentará la transparencia para los consumidores sobre la calidad y el suministro de agua potable, con lo que contribuirá a reducir el número de botellas de plástico gracias a una mayor confianza en el agua del grifo. Una evaluación de la seguridad del agua, basada en riesgos, para toda la Unión debe ayudar a

detectar y abordar los posibles riesgos de las fuentes de agua ya en el nivel de la distribución.

La Directiva relativa a las aguas de baño tiene por objeto la mejora de la protección de la salud pública y el medio ambiente mediante el establecimiento de disposiciones de control y clasificación (en cuatro categorías) de las aguas de baño y la información al público al respecto. Durante la temporada de baño, los Estados miembros han de tomar muestras del agua de baño y evaluar la concentración de al menos dos bacterias concretas una vez al mes en cada zona de aguas de baño. Tienen que informar al público a través de «perfiles de aguas de baño» que contengan, por ejemplo, información relativa al tipo de contaminación y las fuentes que afectan a la calidad de las aguas de baño. Desde 2011 existe un símbolo normalizado para informar al público de la clasificación de las aguas de baño y de toda prohibición que afecte a este. La Comisión y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) publican un informe resumido anual sobre la calidad de las aguas de baño.

La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas tiene por objeto la protección del medio ambiente frente a los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales urbanas y los vertidos industriales. Con ella se establecen unas normas mínimas y calendarios para la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas, se introduce una serie de controles respecto del vertido de lodos de depuradora y se exige la supresión paulatina de la evacuación al mar de los lodos de depuradora.

La DMA exigía además la elaboración de una lista de sustancias prioritarias que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él a escala de la Unión, así como el establecimiento de una subcategoría de sustancias peligrosas prioritarias. En consecuencia, la Directiva relativa a las normas de calidad ambiental estableció las concentraciones máximas admisibles en aguas superficiales de 33 sustancias prioritarias y de otros 8 contaminantes. En una revisión posterior, se añadieron 12 nuevas sustancias a la lista vigente y se introdujo la obligación de que la Comisión estableciese una lista complementaria de sustancias que deben ser objeto de control en todos los Estados miembros (lista de observación) para servir como base para futuras revisiones de la lista de sustancias prioritarias.

Mediante la Directiva sobre nitratos se busca proteger las aguas de los nitratos procedentes de fuentes agrícolas. En virtud de un reglamento complementario, se exige a los Estados miembros que presenten informes a la Comisión cada cuatro años, en los que proporcionen información acerca de los códigos de buenas prácticas agrarias, las zonas designadas como vulnerables a los nitratos, los resultados del seguimiento de las aguas y resúmenes de los programas de acción. Tanto la directiva como el regla-

mento buscan proteger el agua potable y evitar los daños producidos por la eutrofización, que también se limita mediante otro reglamento sobre el uso de fosfatos en detergentes.

La Directiva de la Unión sobre inundaciones tiene por objeto reducir y gestionar los riesgos que las inundaciones suponen para la salud humana, el medio ambiente, la infraestructura y la propiedad. Según esta directiva, los Estados miembros deben llevar a cabo una valoración preliminar para determinar las cuencas fluviales y las zonas costeras asociadas que corren riesgo de sufrir inundaciones; además, deben elaborar mapas de riesgo de inundación y planes de gestión centrados en la prevención, la protección y la preparación. Todas estas tareas han de llevarse a cabo de conformidad con la DMA y los planes hidrológicos de cuenca establecidos en ella.

## B. Política costera y marina de la Unión

La Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM) es el pilar ambiental de la Política Marítima Integrada de la Unión, que se creó a fin de mejorar el desarrollo sostenible de su economía marítima y, al mismo tiempo, proteger su entorno marino. Los objetivos de la DMEM son alcanzar un buen estado ambiental de las aguas marinas de la Unión antes de 2020, perseverar en su protección y conservación y evitar su deterioro. En ella se crean las regiones marinas europeas (mar Báltico, Atlántico del Nordeste, mar Mediterráneo y mar Negro) y subregiones dentro de los límites geográficos de los convenios marinos regionales. A fin de alcanzar un buen estado ambiental a más tardar en 2020, los Estados miembros debían desarrollar una estrategia para sus aguas marinas y revisarla cada seis años. Asimismo, en un Reglamento sobre la gestión integrada de las zonas costeras, se definen los principios de una buena planificación y gestión que deben tener en cuenta los Estados miembros.

El catastrófico vertido del petrolero Erika en 1999 llevó a la Unión a reforzar su papel en el ámbito de la seguridad marítima y la contaminación marina creando la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), responsable, entre otras funciones, de prevenir y responder a la contaminación provocada por buques, así como a la contaminación marina causada por instalaciones de petróleo y gas. Una directiva relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, junto con su actualización, pretende garantizar la imposición de sanciones eficaces y disuasorias (de carácter penal o administrativo) a los responsables de vertidos contaminantes en el mar. Las descargas de sustancias contaminantes procedentes de buques deben considerarse infracción penal si se han realizado de forma intencional o con imprudencia temeraria o negligencia grave y producen un deterioro grave de la calidad del agua.

### C. Acuerdos internacionales de la Unión sobre las aguas regionales

La protección de las aguas marinas en Europa se rige por cuatro estructuras de cooperación internacional, los denominados convenios marinos regionales, entre los Estados miembros y los países vecinos con los que comparten aguas: el Convenio OSPAR de 1992 (basado en los convenios anteriores de Oslo y París) para el Atlántico del Nordeste; el Convenio de Helsinki de 1992 sobre la zona del mar Báltico (Helcom); el Convenio de Barcelona de 1995 para el Mediterráneo (PNUMA-PAM); y el Convenio de Bucarest de 1992 para el mar Negro. Las aguas fluviales de la Unión están protegidas en virtud del Convenio de protección del Danubio de 1996 y del Convenio de protección del Rin de 2009. La cooperación medioambiental interregional centrada en las aguas marinas o las cuencas hidrográficas ha dado lugar a la creación de varias estrategias macrorregionales en la Unión: la Estrategia de 2009 para la región del mar Báltico (la primera estrategia global de la Unión para una macrorregión); la Estrategia para la región del Danubio (2011) y la Estrategia para la región del Adriático y del Jónico (2014).

#### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha tomado la iniciativa con frecuencia en el ámbito de la protección de las aguas. Ya en junio de 2008, el Parlamento aprobó por amplia mayoría una nueva normativa de la Unión sobre la calidad del agua. Al exigir la revisión de la lista de sustancias prioritarias en los dos años posteriores a la entrada en vigor de la Directiva relativa a las normas de calidad ambiental, el Parlamento ha garantizado la posibilidad de ampliar la lista de sustancias tóxicas. Además, ha reforzado el objetivo de eliminar totalmente las emisiones de trece sustancias peligrosas prioritarias en un plazo de veinte años. Además, en 2012, el Parlamento contribuyó a la actualización de la directiva con la inclusión de nuevas sustancias prioritarias.

En su informe de 2012 relativo a la aplicación de la legislación de la Unión sobre aguas, el Parlamento pidió que se concediese una mayor atención a la dimensión regional, señaló la necesidad de disponer

de datos fiables, hizo hincapié en la necesidad de integrar en todos los ámbitos las cuestiones relativas al agua, se mostró a favor de un enfoque global de la protección del agua, y defendió la promoción de la investigación y la innovación en este ámbito.

En la primera Iniciativa Ciudadana Europea, «Right2Water», se instaba a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros a garantizar que todos sus habitantes gozan del derecho al agua y al saneamiento, que el suministro y la gestión de los recursos hídricos no quedan sometidos a las normas del mercado interior y que se excluyen los servicios de agua de las medidas de liberalización. En su Resolución, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water, el Parlamento, por una amplia mayoría, pidió a la Comisión que presentara legislación a fin de hacer efectivo el derecho humano al agua y al saneamiento, tal como está reconocido por las Naciones Unidas, y, si procede, una revisión de la DMA que reconozca el acceso universal y el derecho humano al agua.

En su Resolución de 16 de enero de 2018 sobre la gobernanza internacional de los océanos, el Parlamento «hace hincapié en que la creación de una economía marítima sostenible y la reducción de las presiones sobre el medio ambiente marino pasan por actuar contra el cambio climático, la contaminación terrestre que llega a los mares y océanos, la contaminación marina y la eutrofización, y a favor de la preservación, la conservación y la recuperación de los ecosistemas marinos y la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos marinos». En este contexto, «insta a la Comisión a apoyar los esfuerzos internacionales por proteger la biodiversidad marina, en especial en el marco de las negociaciones en curso de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional» y «pide a la Comisión que proponga una legislación más estricta destinada a preservar y garantizar el uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas situadas dentro de la jurisdicción de los Estados miembros».

---

→ Tina Ohliger

## 2.5.5. La contaminación atmosférica y acústica

*La contaminación atmosférica perjudica a nuestra salud y al medio ambiente. Procede principalmente de la industria, el transporte, la producción de energía y la agricultura. La estrategia de la Unión en materia de calidad del aire persigue el pleno cumplimiento de la legislación vigente sobre la calidad del aire para 2020 y fija objetivos a largo plazo para 2030. La Directiva sobre el ruido ambiental contribuye a determinar los niveles de ruido en el interior de la Unión y a adoptar las medidas necesarias para reducirlos a valores aceptables. Existe asimismo legislación específica sobre las emisiones sonoras procedentes de fuentes concretas.*

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Contexto general

La contaminación atmosférica puede provocar enfermedades cardiovasculares y respiratorias, así como cáncer, y es la primera causa medioambiental de muerte prematura en la Unión. Algunas sustancias, como el arsénico, el cadmio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos, son agentes cancerígenos genotóxicos para el ser humano y no puede determinarse ningún umbral por debajo del cual no supongan un riesgo para la salud humana. La contaminación atmosférica también afecta a la calidad del agua y el suelo y daña los ecosistemas a través de la eutrofización (contaminación por exceso de nitrógeno) y la lluvia ácida. En consecuencia, tanto las superficies agrícolas como los bosques se ven afectados, así como los materiales y los edificios. La contaminación atmosférica tiene muchas fuentes, pero procede principalmente de la industria, el transporte, la producción de energía y la agricultura. Pese a que la contaminación atmosférica en Europa ha descendido en general en las últimas décadas, el objetivo de la Unión a largo plazo, a saber, «alcanzar niveles de calidad del aire que no perjudiquen de forma significativa a la salud humana y al medio ambiente», todavía se encuentra amenazado. Especialmente en las zonas urbanas (puntos críticos), en las que residen la mayoría de los europeos, se incumplen a menudo las normas relativas a la calidad del aire. Los contaminantes más dañinos actualmente son las partículas finas, el dióxido de nitrógeno y el ozono troposférico.

Los niveles de ruido ambiental son cada vez mayores en las zonas urbanas, principalmente como consecuencia del aumento del volumen del tráfico y de la intensificación de las actividades industriales y recreativas. Se calcula que alrededor del 20 % de la población de la Unión está expuesta a niveles de ruido considerados inaceptables. Estos pueden afectar a la calidad de vida, así como provocar un alto grado de estrés, trastornos del sueño y efectos nocivos para la salud, como problemas cardiovasculares. El ruido también afecta a los animales.

### Resultados de la lucha contra la contaminación atmosférica

La calidad del aire en Europa ha mejorado mucho desde que la Unión comenzó a abordar este problema en la década de 1970. Desde entonces, se ha registrado una notable reducción de sustancias como el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), el monóxido de carbono (CO), el benceno (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) y el plomo (Pb). La Unión cuenta con tres mecanismos jurídicos diferentes para hacer frente a la contaminación atmosférica: la definición de normas generales sobre la calidad del aire en relación con las concentraciones de contaminantes atmosféricos en el ambiente; el establecimiento de límites nacionales de emisiones totales de contaminantes; y la elaboración de legislación específica relativa a las fuentes de la contaminación, como por ejemplo respecto del control de las emisiones industriales o la fijación de normas en materia de emisiones de los vehículos, eficiencia energética o calidad del combustible. Esta legislación se complementa con estrategias y medidas de promoción de la protección del medio ambiente y su integración en otros sectores.

#### A. Calidad del aire ambiente

Sobre la base de los objetivos fijados en la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica de 2005 (disminuir, para 2020 respecto de los niveles registrados en el año 2000, las partículas finas un 75 % y el ozono troposférico un 60 %, así como reducir un 55 % la amenaza que plantean para el entorno natural tanto la acidificación como la eutrofización), en junio de 2008 se adoptó una Directiva revisada sobre la calidad del aire ambiente, por la que se fusionaba la mayor parte de la legislación existente en este ámbito. Únicamente la cuarta Directiva de desarrollo de la anterior Directiva marco sobre la calidad del aire permanece vigente en la actualidad; fija valores objetivo (menos estrictos que los valores límite) para el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos.

La Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente tiene por objeto reducir la contaminación atmosférica hasta alcanzar niveles que minimicen los efectos dañinos sobre la salud humana o el medio ambiente. Para ello, prevé medidas destinadas

a definir y establecer criterios de calidad del aire ambiente (es decir, límites que no deben superarse en ningún lugar de la Unión) en relación con los principales contaminantes atmosféricos (dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas [finas], plomo, benceno, monóxido de carbono y ozono). Los Estados miembros deben definir zonas o aglomeraciones de cara a la evaluación y la gestión de la calidad del aire ambiente y el seguimiento de la evolución a largo plazo, así como para poner esta información a disposición pública. Allí donde la calidad del aire sea buena, esta deberá mantenerse; cuando se superen los valores límite, deberán adoptarse las medidas oportunas.

A finales de 2013, la Comisión Europea lanzó el programa Aire puro para Europa con dos objetivos principales: el cumplimiento de la legislación vigente hasta 2020 y nuevos objetivos de calidad del aire para el periodo que va hasta 2030. El principal instrumento legislativo para alcanzar estos objetivos es la versión revisada de la Directiva sobre techos nacionales de emisión, que establece techos nacionales de emisión más estrictos para los cinco contaminantes atmosféricos principales (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles no metánicos, amoníaco y partículas finas) con vistas a reducir sus efectos dañinos sobre el medio ambiente y reducir a la mitad sus efectos en la salud con respecto a 2005. Exige a los Estados miembros que elaboren programas nacionales de lucha contra la contaminación. La Directiva transpone, asimismo, los compromisos de reducción para 2020 contraídos por la Unión y sus Estados miembros en el marco del Protocolo de Gotemburgo revisado al Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico. También se adoptó, como parte del programa, una nueva directiva para limitar la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones de combustión medianas, como las aplicaciones utilizadas para la generación de electricidad o la calefacción doméstica.

## B. Transporte por carretera

Se han adoptado varias directivas que limitan la contaminación debida al transporte a través del establecimiento de normas de comportamiento en materia de emisiones para diferentes categorías de vehículos, como los turismos, los vehículos comerciales ligeros, los camiones, los autobuses y las motocicletas, y de la regulación de la calidad de los combustibles. Las actuales normas en materia de emisiones, Euro 5 y Euro 6 para turismos y vehículos ligeros fija límites de emisión para una serie de contaminantes atmosféricos, en especial óxidos de nitrógeno y partículas finas. Los Estados miembros deben denegar la homologación, el registro, la venta o la puesta en servicio de los vehículos (y de

los dispositivos de control de la contaminación de recambio) que no respeten estos límites. Desde septiembre de 2017, se utiliza un ciclo de ensayo más realista y se prueban las emisiones en condiciones reales de conducción (RDE) para los nuevos modelos de automóvil a fin de reflejar dichas condiciones. El Reglamento (CE) n.º 715/2007 establece, asimismo, normas sobre la conformidad en circulación, la durabilidad de los dispositivos de control de la contaminación, los sistemas de diagnóstico a bordo (DAB) y la medición del consumo de carburante, y regula el acceso de los agentes independientes a la información relativa a la reparación y mantenimiento de los vehículos. Lo mismo se aplica al Reglamento (CE) n.º 595/2009, que fija valores límite de emisión (Euro VI) para los vehículos pesados (autobuses y camiones). Se ha adoptado recientemente un nuevo reglamento sobre la homologación de tipo y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor, aplicable a partir del 1 de septiembre de 2020, a fin de mejorar la calidad y la independencia de los servicios técnicos, así como de comprobar si los vehículos en circulación cumplen los requisitos.

## C. Emisiones procedentes de otros medios de transporte

Para reducir la contaminación atmosférica procedente del transporte marítimo, considerado responsable de 50 000 muertes prematuras al año, la Unión ha limitado el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo de los barcos que operan en aguas europeas. El límite general de azufre pasará del 3,5 % al 0,5 % para 2020 de acuerdo con los límites acordados por la Organización Marítima Internacional. En algunas áreas designadas como «zonas de control de emisiones de azufre», por ejemplo el mar Báltico, el Canal de la Mancha y el mar del Norte, se aplica desde 2015 un límite aún más estricto del 0,1 %. Se han fijado, asimismo, normas de comportamiento en materia de emisiones para máquinas móviles no de carretera (como excavadoras, buldóceros o motosierras), así como para tractores agrícolas y forestales y embarcaciones de recreo, por ejemplo las embarcaciones deportivas.

## D. Emisiones industriales

La Directiva sobre las emisiones industriales cubre las actividades industriales altamente contaminantes, que representan una parte significativa de la contaminación en Europa. Esta Directiva consolida y fusiona todas las directivas del mismo ámbito (en materia de incineración de residuos, compuestos orgánicos volátiles, grandes instalaciones de combustión, prevención y control integrados de la contaminación, etc.) en un único instrumento legislativo coherente con objeto de facilitar su aplicación y minimizar la contaminación procedente de las diferentes fuentes industriales. Establece las obligaciones impuestas a todas las instalaciones industriales, contiene una lista de medidas de prevención

de la contaminación del suelo, el agua y el aire y sirve de base para la concesión de autorizaciones o permisos a las instalaciones industriales. A través de un enfoque integrado, tiene en cuenta el rendimiento medioambiental total de una instalación dada, incluido el uso de materias primas o la eficiencia energética. El concepto de «mejores técnicas disponibles» desempeña un papel fundamental, al igual que la flexibilidad, las inspecciones ambientales y la participación del público.

### Resultados de la lucha contra la contaminación acústica

El planteamiento de la Unión frente a la contaminación acústica es doble, con un marco general para determinar los niveles de contaminación acústica que requieren acción tanto en el ámbito de los Estados miembros como en el de la Unión, y una serie de disposiciones legislativas sobre las principales fuentes de ruido, tales como el tráfico viario, aéreo y ferroviario, y el ruido que producen las máquinas de uso al aire libre.

Ruido ambiental: la Directiva marco sobre el ruido ambiental tiene por objeto reducir la exposición al ruido ambiental mediante la armonización de los indicadores de ruido y los métodos de evaluación, la recopilación de la información relativa al ruido en forma de «mapas de ruidos» y el suministro de dicha información a la población. Los Estados miembros deben elaborar, sobre esta base, planes de acción que aborden los problemas relacionados con el ruido. Los mapas de ruidos y los planes de acción deben revisarse al menos cada cinco años.

Transporte por carretera: el Reglamento sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor introduce un nuevo método de ensayo para la medición de las emisiones sonoras, reduce los valores límite de ruido vigentes y establece nuevas disposiciones sobre las emisiones sonoras en relación con el procedimiento de homologación. Otros reglamentos establecen límites sonoros para los ciclomotores y las motocicletas. Como complemento, se regula la evaluación y la limitación de los niveles del ruido de rodadura de los neumáticos y se prevé su reducción gradual.

Transporte aéreo: las normas de la Unión relativas al ruido provocado por la navegación aérea, de conformidad con el enfoque equilibrado de la OACI, se aplican desde 2016 en aeropuertos con más de 50 000 movimientos de aeronaves civiles por año. Este enfoque se compone de cuatro elementos principales concebidos para determinar el modo más rentable de reducir el ruido de las aeronaves en cada aeropuerto concreto: reducción en origen de los niveles de ruido gracias a la modernización de la flota, gestión de las zonas próximas a los aeropuertos de forma sostenible, adaptación de los procedimientos operativos para reducir el impacto sonoro en el suelo y, en caso necesario, introducción de restric-

ciones operativas como la prohibición de los vuelos nocturnos.

Transporte ferroviario: en el marco de la Directiva sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario, una especificación técnica de interoperabilidad (ETI) en materia de ruido fija los niveles máximos de ruido producidos por los nuevos vehículos ferroviarios (convencionales). El Reglamento sobre la tarificación de las emisiones acústicas tiene por objeto incentivar la retroadaptación de los vagones de mercancías con zapatas de freno de material compuesto de baja emisión acústica.

Otras fuentes de ruido: pueden concederse autorizaciones a las grandes instalaciones industriales y agrícolas contempladas por la Directiva sobre emisiones industriales con arreglo al uso de las mejores técnicas disponibles como criterios de referencia. El ruido emitido por los equipos de construcción (excavadoras, cargadoras, máquinas de explanación, grúas de torre, etc.), así como por las embarcaciones de recreo o las máquinas de uso al aire libre, también está regulado.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha desempeñado un papel decisivo en la elaboración gradual de una política medioambiental de lucha contra la contaminación atmosférica y acústica. Por ejemplo, los diputados votaron a favor de una importante reducción del contenido nocivo de azufre en los combustibles de uso marítimo, de un 3,5 % a un 0,5 % hasta 2020. Asimismo, contrarrestaron con éxito los intentos de posponer este plazo durante cinco años. A instancias del Parlamento, la Comisión se ha visto obligada a considerar la posibilidad de extender a todas las aguas territoriales de la Unión los límites aplicables a las zonas de control de emisiones de azufre. En lo que respecta a la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión, el Parlamento solicitó establecer límites nacionales más ambiciosos para 2030 y defendió la necesidad de introducir objetivos vinculantes para 2025 a fin de garantizar que los Estados miembros avancen por el buen camino en sus esfuerzos por cumplir los objetivos para 2030. De manera más general, los diputados instaron a la Unión a que determinara qué legislación relativa al control de las fuentes de contaminación resulta ineficaz y buscara soluciones al respecto, como en el caso de las discrepancias entre las emisiones en condiciones reales y las emisiones en ensayos de  $\text{NO}_x$  de los turismos diésel Euro 6. A raíz del descubrimiento en Estados Unidos de que el grupo Volkswagen utilizaba programas informáticos para falsear las pruebas de emisiones y mostrar un nivel inferior de emisiones de  $\text{NO}_x$ , el Parlamento creó la Comisión Temporal de Investigación sobre la Medición de las Emisiones en el Sector del Automóvil (EMIS) para investigar el asunto.

Con respecto a la contaminación acústica, el Parlamento ha insistido en repetidas ocasiones en que es necesaria una mayor reducción de los valores límite, así como mejores procedimientos de medición del ruido ambiental. El Parlamento ha instado al establecimiento de valores comunes para el ruido de las zonas próximas a los aeropuertos, así como a la ampliación del ámbito de aplicación de las medidas de reducción de las emisiones sonoras para que también contemplen los reactores subsónicos militares. El Parlamento ha logrado salvaguardar el poder de las autoridades locales a la hora de decidir sobre las medidas relativas al ruido en los aeropuertos, también

por lo que respecta a posibles prohibiciones de los vuelos nocturnos. Asimismo, ha aprobado la introducción gradual de nuevos límites sonoros para los turismos con vistas a reducir el nivel de ruido, de los 74 decibelios iniciales, a 68 decibelios. Los diputados también han abogado con éxito por la introducción de etiquetas que informen a los consumidores de los niveles de ruido, de forma similar a las utilizadas en los sistemas de información existentes en relación con el consumo eficiente de combustible, el ruido de los neumáticos y las emisiones de CO<sub>2</sub>.

---

→ Tina Ohliger

## 2.5.6. La eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular

*El uso que se hace hoy en día y que se ha venido haciendo en el pasado de los recursos se ha traducido en altos niveles de contaminación, la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. La política de la Unión en materia de residuos tiene una larga historia y, tradicionalmente, se ha centrado en una gestión de residuos más sostenible desde el punto de vista ambiental. La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y el paquete sobre economía circular deberían cambiar esa tendencia transformando la economía de la Unión en una economía sostenible para el año 2050. Las cuatro nuevas directivas sobre residuos del nuevo paquete sobre economía circular introducen nuevos objetivos en materia de gestión de residuos relativos a prevención, reutilización, reciclaje y vertido.*

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Resultados

Todos los productos tienen una base natural. La economía de la Unión acusa una gran dependencia de los recursos naturales. Si se mantienen los modelos actuales, los recursos naturales seguirán degradándose y agotándose y seguirán generándose residuos. El nivel del uso que hacemos ahora de los recursos naturales es tal que está amenazando las posibilidades de las generaciones futuras —y de los países en desarrollo— de acceder a la parte que les corresponde de recursos escasos. Actualmente, en la Unión se utilizan al año unas 16 toneladas per cápita de materiales, de las que 10 toneladas se destinan a existencias de materiales (infraestructuras, vivienda, bienes duraderos) y 6 toneladas salen de la economía como residuos. Alrededor de una tercera parte de los residuos urbanos se depositan en vertederos y menos de la mitad se recicla o composta, con grandes diferencias entre los Estados miembros. La utilización racional de los recursos naturales fue una de las primeras preocupaciones medioambientales presentes en los primeros Tratados europeos. La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos es una de las iniciativas clave del Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM). Uno de sus principales objetivos es desbloquear el potencial económico de la Unión a fin de que pueda ser más productiva al tiempo que utiliza menos recursos y avanza hacia una economía circular. Además, el reciente paquete sobre la economía circular incluye medidas que ayudarán a estimular la transición de la Unión hacia una economía circular mediante más reciclaje y reutilización, a impulsar la competitividad general, a fomentar el crecimiento económico sostenible y a generar nuevos empleos.

### A. Aprovechamiento eficaz de los recursos

La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (COM(2011)0571) forma parte de la iniciativa emblemática sobre eficiencia de los recursos de la Estrategia Europa 2020. Apoya el cambio a un crecimiento sostenible mediante una economía eficiente desde el punto de vista de los recursos y con un bajo consumo de carbono. La hoja de ruta tiene en cuenta los progresos realizados con relación a la Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales (COM(2005)0670) de 2005 y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE y establece un marco para la elaboración y aplicación de futuras medidas. También destaca los cambios estructurales y tecnológicos necesarios de aquí a 2050, incluidos los objetivos que deben alcanzarse para 2020. En ella se proponen modos de aumentar la productividad de los recursos y desvincular el crecimiento económico del uso de los recursos y de su impacto ambiental.

### B. Gestión y prevención de los residuos

La Directiva marco sobre los residuos (Directiva 2008/98/CE) se deriva de la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos (COM(2005)0666), y deroga las anteriores Directivas relativas a los residuos (Directiva 75/442/CEE, codificada en la Directiva 2006/12/CE), los residuos peligrosos (Directiva 91/689/CEE) y los aceites usados (Directiva 75/439/CEE). Tenía por objeto reformar y simplificar la política de la Unión estableciendo un nuevo marco y nuevos objetivos, centrándose en la prevención. Establecía conceptos básicos y definiciones en el ámbito de la gestión de residuos, incluida la definición de residuos, reciclaje y recuperación.

El precedente Reglamento relativo a los traslados de residuos [(CE) n.º 1013/2006] establecía normas en materia de traslados de residuos tanto dentro de la Unión como entre la Unión y terceros países, con la finalidad específica de mejorar la protección del medio ambiente. Regulaba los traslados de prácticamente todos los tipos de residuos (excepto los



radiactivos) por carretera, ferrocarril, mar y aire. En particular, prohibía las exportaciones de residuos peligrosos fuera de la OCDE y las exportaciones de residuos destinados a la eliminación fuera de la UE/Asociación Europea de Libre Comercio. No obstante, los traslados ilegales de residuos siguen siendo un grave problema; el nuevo Reglamento (UE) n.º 660/2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, busca garantizar una aplicación más uniforme del Reglamento sobre traslado de residuos. Dicho Reglamento ha reforzado las disposiciones en materia de inspección de la actual legislación, estableciendo requisitos más estrictos para las inspecciones y la planificación nacionales.

### C. Legislación específica sobre producción y flujos de residuos

La Directiva 2000/53/CE buscaba reducir los residuos procedentes de los vehículos al final de su vida útil (ELV) y de sus componentes, por ejemplo, aumentando para 2015 su tasa de reutilización y valorización hasta el 95 % y su tasa de reutilización y reciclado hasta un mínimo del 85 %. También instaba a los fabricantes e importadores de vehículos a limitar el uso de sustancias peligrosas, así como a desarrollar la integración de materiales reciclados. Según un informe sobre su aplicación (COM(2009)0635), la puesta en práctica de la Directiva ELV planteó problemas en muchos Estados miembros como consecuencia de divergencias entre el número de vehículos que se dieron de baja en el registro y el de vehículos que se encontraban al final de su vida útil, así como a causa de la exportación ilegal a países en desarrollo.

El Reglamento relativo al reciclado de buques ((UE) n.º 1257/2013) entró en vigor el 30 de diciembre de 2013. Su objetivo principal era prevenir, reducir e impedir accidentes, lesiones y otros efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente resultantes del reciclado y el tratamiento de los buques de la Unión, en particular con vistas a garantizar una gestión respetuosa con el medio ambiente de los residuos peligrosos de dicho reciclado de buques. El Reglamento establecía una serie de requisitos para los buques de la Unión, los propietarios de la Unión, las instalaciones de reciclado de buques que desean reciclar buques de la Unión y las autoridades o administraciones competentes pertinentes.

La Directiva 2002/96/CE, modificada por la Directiva 2008/34/CE, tenía por objeto proteger el suelo, el agua y el aire gracias a una mejor y menor eliminación de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). La Directiva 2002/95/CE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva RoHS), adoptada en paralelo a la Directiva RAEE, tenía como objetivo la protección del medio ambiente y de la salud humana mediante la limitación en dichos aparatos del uso de plomo, mercurio,

cadmio, cromo y algunos retardadores de llama bromados. La aplicación de estas dos Directivas en los Estados miembros no estuvo exenta de dificultades: solo un tercio de todos los residuos eléctricos y electrónicos se recogían y trataban adecuadamente. Por ello, en 2012, tras un largo proceso legislativo, se adoptó una refundición de la Directiva 2012/19/UE (RAEE) y de la Directiva 2012/18/UE (RoHS). Ambas directivas requerían que los Estados miembros incrementaran sus niveles de recogida de residuos electrónicos y permitieran a los consumidores entregar sus aparatos eléctricos pequeños en cualquier establecimiento de aparatos eléctricos sin tener que adquirir nuevos productos.

La Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y los acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores tenía por objetivo mejorar la gestión y el rendimiento medioambiental de las pilas y acumuladores estableciendo normas para su recogida, reciclado, tratamiento y eliminación. La Directiva también fijaba valores límite para determinadas sustancias peligrosas (en particular, el mercurio y el cadmio) usadas en las pilas y acumuladores. La Directiva modificadora 2013/56/CE eliminó la exención para las pilas de botón con un contenido de mercurio no superior al 2 % en peso.

En virtud de la Directiva 96/29/Euratom sobre residuos y sustancias radiactivos, los Estados miembros deben exigir que se declare la realización de actividades que impliquen un riesgo resultante de radiaciones ionizantes. En vista de posibles peligros, estas actividades se someterán, en algunos casos, a autorización previa por parte del Estado miembro de que se trate. Los traslados de residuos radiactivos están cubiertos por el Reglamento (Euratom) n.º 1493/93 del Consejo y por la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo.

La Directiva 94/62/CE se aplicaba a todos los envases comercializados en la Unión y a todos los residuos de envases, independientemente de que se usaran o produjeran en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares, o en cualquier otro lugar. La Directiva obligaba a los Estados miembros a tomar medidas preventivas contra la formación de residuos de envases y a desarrollar sistemas de reutilización de envases. La Directiva modificadora 2004/12/CE establecía criterios y clarificaba la definición de «envase». Además, la Directiva (UE) 2015/720 de 29 de abril de 2015 modificaba la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

La Directiva sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (Directiva 2006/21/CE relativa a los residuos mineros) tenía por objeto abordar los notables riesgos que para el medio ambiente y la salud plantean el volumen y el potencial contaminante de los residuos de la minería, tanto actuales como pasados.

## D. Tratamiento y eliminación de los residuos

La progresiva aplicación en todos los Estados miembros de la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas provocó un aumento de las cantidades de lodos de depuradora que debían ser eliminados. La Directiva 86/278/CEE del Consejo regulaba la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura con vistas a proteger el medio ambiente (en particular, los suelos) y la salud humana contra los metales pesados y otros contaminantes.

La Directiva 96/59/CE relativa a policlorobifenilos y policloroterfenilos (PCB/PCT) aproximaba las legislaciones de los Estados miembros sobre la eliminación controlada de PCB y PCT, la descontaminación o eliminación de aparatos que contienen PCB y la eliminación de PCB usados a fin de suprimirlos completamente. Además, el Reglamento (CE) n.º 850/2004 sobre contaminantes orgánicos persistentes era aplicable a los PCB.

La Directiva 1999/31/CE relativa a los vertidos tenía como objetivo impedir o reducir los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos, en particular la contaminación de las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el suelo y el aire, así como cualquier riesgo para la salud humana. La Directiva preveía un sistema de autorizaciones para la explotación. Los Estados miembros debían informar cada tres años a la Comisión sobre la aplicación de la Directiva. La aplicación siguió siendo satisfactoria, dado que no se transpusieron todas las disposiciones en todos los Estados miembros y que todavía existe un gran número de vertederos ilegales.

La Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos tenía por objeto impedir o limitar en la medida de lo posible la contaminación del aire, el agua y el suelo causada por la incineración y la co-incineración de residuos. En noviembre de 2010, la Directiva fue derogada por la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales y directivas conexas.

## E. El nuevo paquete sobre la economía circular

En diciembre de 2015, la Comisión presentó un plan de acción sobre la economía circular, además de cuatro propuestas legislativas de modificación de los siguientes actos jurídicos: a) la Directiva marco sobre residuos; b) la Directiva relativa al vertido de residuos; c) la Directiva relativa a los envases y residuos de envases; y d) la Directiva relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Algunas de estas propuestas respondían a obligaciones jurídicas de revisar los objetivos en materia de gestión de residuos. La Directiva marco sobre residuos obligaba a la Comisión a adoptar las siguientes medidas a más tardar a finales de 2014: revisar los objetivos

para 2020 en materia de reutilización y reciclado de residuos domésticos y residuos de demolición, fijar objetivos de prevención de residuos para 2020 y evaluar una serie de medidas, incluidos regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Mediante la Directiva relativa al vertido de residuos se exigía a la Comisión revisar los objetivos fijados en esta a más tardar en julio de 2014 y la Directiva sobre envases antes de finalizar 2012.

Adoptadas en mayo de 2018 a raíz de negociaciones interinstitucionales entre el Parlamento y el Consejo, las cuatro Directivas [(UE) 2018/849, (UE) 2018/850, (UE) 2018/851 y (UE) 2018/852] incorporan los siguientes elementos clave:

- Un objetivo común de la Unión de reciclar el 65 % de los residuos urbanos a más tardar en 2035 (55 % en 2025 y 60 % en 2030);
- Un objetivo común de la Unión de reciclar el 70 % de los residuos de envases a más tardar en 2030;
- Un objetivo vinculante de reducir el depósito en vertederos a un máximo del 10 % de los residuos municipales de aquí a 2035;
- La prohibición del depósito en vertederos de los residuos recogidos por separado, exigiendo la recogida selectiva de biorresiduos a más tardar en 2023 y de tejidos y residuos peligrosos de los hogares a más tardar en 2025;
- El fomento de instrumentos económicos para disuadir el depósito en vertederos;
- Definiciones simplificadas y mejoradas y métodos de cálculo armonizados para los porcentajes de reciclado en toda la Unión;
- Medidas concretas para promover la reutilización y estimular la simbiosis industrial (convertir el subproducto de una industria en la materia prima de otra);
- Regímenes obligatorios de responsabilidad ampliada del productor para que los productores comercialicen productos más ecológicos y apoyo a los regímenes de recuperación y reciclado (para envases, baterías, equipos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil, por ejemplo).

## F. El plástico en la economía circular

El 16 de enero de 2018, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular». La estrategia determina retos clave, como las bajas tasas de reutilización y reciclado de los residuos de plástico, las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la producción e incineración de plástico y la presencia de residuos de plástico en los océanos. La Comisión propone que todos los envases de plástico deben estar diseñados para ser reciclables o reutilizables en 2030. A fin de avanzar hacia este objetivo,

la estrategia presenta una amplia gama de medidas, centradas en cuatro ámbitos: 1) mejorar la economía y la calidad del reciclado del plástico; 2) reducir los residuos de plástico y los vertidos de basura; 3) impulsar la inversión y la innovación en la cadena de valor del plástico; y 4) aprovechar las medidas adoptadas a escala mundial.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento ha solicitado repetidamente una nueva agenda para el futuro crecimiento europeo, centrada en la eficiencia de los recursos, que requeriría algunos cambios radicales en nuestros modelos de producción y consumo. El concepto global de ciclo de vida debe mejorar el uso de materiales secundarios y crear los incentivos económicos adecuados para la prevención y reutilización de residuos.

Como colegislador, el Parlamento debatió sobre el paquete relativo a la economía circular en la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), con la presentación de 2 000 enmiendas. La posición del Parlamento se adoptó en la

Comisión ENVI el 24 de enero de 2017 y, sin grandes modificaciones, en el Pleno el 14 de marzo de 2017 por una amplia mayoría. A raíz de las negociaciones interinstitucionales, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional el 18 de diciembre de 2017 sobre las cuatro propuestas legislativas. El Parlamento aprobó los cuatro textos acordados en su Pleno de abril de 2018.

Tras la estrategia de la Comisión en materia de plásticos en una economía circular, de enero de 2018, el Parlamento adoptó una resolución al respecto en el Pleno de septiembre de 2018. En la resolución, solicita a la Comisión que, entre otras cosas, se plantee la posibilidad de establecer requisitos en lo que respecta al contenido reciclado mínimo de productos plásticos específicos comercializados en la Unión. Defiende la creación de un mercado único real de plásticos reciclados, propone medidas para abordar los desechos marinos y solicita la prohibición de microplásticos en cosméticos y productos de limpieza a más tardar en 2020.

---

→ [Georgios Amanatidis](#)

## 2.5.7. El consumo y la producción sostenibles

*El crecimiento sostenible es uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea. Ante la escasez mundial de recursos naturales, «hacer más con menos» ha pasado a ser el principal reto de productores y consumidores. Para hacer frente a este desafío en un contexto de aceleración del cambio climático y de una demanda creciente de energía y recursos, la Unión ha puesto en marcha una amplia gama de políticas e iniciativas en pos de un consumo y una producción sostenibles. Estas tienen como objetivo mejorar el rendimiento medioambiental global de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida, estimular la demanda de mejores productos y tecnologías de producción y ayudar a los consumidores a tomar decisiones con conocimiento de causa.*

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Resultados

#### A. Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles

En julio de 2008, la Comisión presentó una serie de acciones y propuestas en materia de consumo y producción sostenibles y de una política industrial sostenible [COM(2008)0397], con vistas a mejorar el rendimiento medioambiental de los productos a lo largo de su ciclo de vida, concienciar a los consumidores y potenciar la demanda de productos y tecnologías de producción sostenibles, promover la innovación en la industria de la Unión y abordar los aspectos de dimensión internacional. Dichas propuestas desarrollan y complementan políticas de la Unión ya existentes, tales como la Política de Productos Integrada (PPI), que fue la primera en introducir oficialmente el concepto del ciclo de vida en las políticas europeas. Este concepto tiene por objetivo detectar posibles ámbitos de mejora en bienes y servicios de manera que se reduzcan el impacto medioambiental y el uso de recursos en todas las etapas del ciclo de vida de un producto o servicio (materias primas / cadenas de suministro / uso de los productos / final de la vida: los efectos de la eliminación de los productos y las posibilidades de reutilización o reciclado). El Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles condujo a iniciativas en los siguientes ámbitos: ampliación de la Directiva sobre diseño ecológico, revisión del Reglamento relativo a la etiqueta ecológica, revisión del Reglamento sobre el sistema de gestión y auditoría medioambientales, legislación en materia de contratación pública ecológica, la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y el Plan de Acción sobre Ecoinnovación (véase más abajo).

Estos instrumentos forman parte integral de la nueva estrategia de desarrollo sostenible de la Unión, cuya revisión de 2009 reforzó el compromiso a largo plazo de la Unión de superar los retos del desarrollo sostenible, reconociendo la importancia de reforzar

la cooperación con los socios de fuera de la Unión, por ejemplo a través del Proceso de Marrakech de las Naciones Unidas.

#### B. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos

A raíz de la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 sobre el uso eficaz de los recursos, que hace un llamamiento en pos de una estrategia que defina los objetivos a medio y largo plazo en materia de eficiencia en el uso de los recursos, así como los medios para alcanzar dichos objetivos, se lanzó en 2011 la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos. En ella se proponen formas de aumentar la productividad y desvincular el crecimiento económico del uso de los recursos y de su impacto medioambiental (véase también la ficha temática 2.5.6 sobre la eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular).

#### C. Etiquetado ecológico y energético

Las etiquetas proporcionan una información fundamental que permite a los consumidores tomar decisiones con conocimiento de causa. La etiqueta ecológica europea es un sistema voluntario creado en 1992 para incitar a las empresas a comercializar productos y servicios conformes a una serie de criterios medioambientales. Estos criterios son definidos y revisados por el Comité de Etiquetado Ecológico de la Unión Europea (CEEUE), responsable asimismo de los requisitos de evaluación y comprobación asociados a estos, y se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los productos y servicios que han recibido la etiqueta ecológica llevan un logo en forma de flor, que permite a los consumidores, tanto públicos como privados, identificarlos fácilmente. Hasta ahora, se ha concedido dicha etiqueta a productos de limpieza, electrodomésticos, productos de papel, ropa, productos para la casa y el jardín, lubricantes y servicios como los alojamientos turísticos. Los criterios para la concesión de la etiqueta ecológica no se basan en un único factor, sino en estudios que analizan el impacto de un producto o servicio en el medio ambiente durante todo su ciclo de vida. La revisión de 2008 del Reglamento (CE) n.º 66/2010 relativo a la etiqueta ecológica perseguía fomentar el uso del

sistema voluntario de la etiqueta ecológica al reducir la carga económica y burocrática asociada a la aplicación de la normativa.

El 30 de junio de 2017, la Comisión presentó las conclusiones de su evaluación («chequeo») del Reglamento relativo a la etiqueta ecológica. De acuerdo con estas conclusiones, el Reglamento es pertinente, coherente en términos generales y aporta un valor añadido europeo. Sin embargo, la Comisión también concluyó que el Reglamento es solo parcialmente eficaz (ya que, aunque permite mejorar el comportamiento medioambiental de los productos que llevan la etiqueta, los criterios pueden no ser adecuados y su utilización sigue siendo baja para algunos tipos de producto) y parcialmente eficiente (puesto que los costes de cumplimiento pueden representar, en algunos casos, un obstáculo para la participación). La Directiva 92/75/CEE introdujo a escala de la Unión un sistema de etiquetado energético para los aparatos domésticos (electrodomésticos), que, a través de las etiquetas y los folletos de los productos, ofrece a los consumidores potenciales información sobre el consumo de energía de todos los modelos disponibles. Desde su introducción en 1995, la etiqueta energética de la Unión se ha convertido en una orientación ampliamente reconocida y respetada por fabricantes y consumidores. En junio de 2010 se revisó la Directiva 2010/30/UE sobre etiquetado energético para extender su ámbito de aplicación a una gama más amplia de productos, incluidos los productos que utilizan energía y otros productos relacionados con la misma. El 15 de julio de 2015, la Comisión propuso volver a una única escala de etiquetado de A a G. En el Reglamento (UE) 2017/1369, de 4 de julio de 2017, por el que se establece un marco para el etiquetado energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE, se establecen nuevos requisitos de etiquetado energético para grupos de productos determinados. Concretamente, a partir de 2021, cinco grupos de productos (frigoríficos, lavavajillas, lavadoras, televisores y lámparas) serán objeto de un «reescalado»: así, por ejemplo, un producto con una clase de eficiencia energética A+++ pasará a ser de clase B tras el reescalado, sin que se haya producido cambio alguno en su consumo energético. En un principio, la clase A quedará vacía para dejar margen a modelos más eficientes desde el punto de vista energético. Esto permitirá que los consumidores distingan más claramente cuáles son los productos más energéticamente eficientes.

#### D. Diseño ecológico

La Directiva sobre diseño ecológico garantiza la mejora técnica de los productos. La Directiva 2005/32/CE instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y modifica las Directivas 92/42/CEE, 96/57/CE y 2000/55/CE relativas a los requisitos de rendimiento energético para productos como las calderas, los ordenadores y los televisores.

Desde entonces, la Comisión ha adoptado diferentes medidas de ejecución de esta Directiva de 2005 con arreglo al procedimiento de comitología. La revisión de 2009 (Directiva 2009/125/CE) de la Directiva de 2005 amplió su ámbito de aplicación a los productos relacionados con la energía que no fueran productos que utilizan energía en términos estrictos; hay productos que no consumen energía durante su uso, pero que influyen de forma indirecta en el consumo de energía, como las ventanas, los materiales aislantes o algunos productos que utilizan agua. En 2012 la Comisión publicó una evaluación de la Directiva 2009/125/CE en la que se concluía que no era necesario ni revisar de forma inmediata la Directiva sobre diseño ecológico ni ampliar su ámbito de aplicación a productos no relacionados con la energía.

#### E. Gestión y auditoría medioambientales (EMAS)

El sistema EMAS es una herramienta de gestión que permite a las empresas y otras organizaciones evaluar, notificar y mejorar su rendimiento medioambiental. Las empresas pueden hacer uso de este sistema desde 1995, aunque en un principio solo se puso a disposición de las empresas de los sectores industriales. Sin embargo, desde 2001, el sistema EMAS puede utilizarse en todos los sectores económicos, incluidos los servicios públicos y privados. En 2009 se revisó y modificó el Reglamento sobre el EMAS (Reglamento (CE) n.º 1221/2009) con vistas a fomentar el registro en EMAS de las diferentes organizaciones. Esta revisión del Reglamento sobre el EMAS ha mejorado la aplicabilidad y credibilidad del sistema y ha reforzado su visibilidad y alcance. En 2017 se modificaron los anexos I, II y III del Reglamento sobre el EMAS para incluir en él los cambios asociados a la revisión de la norma ISO 14001: 2015. El Reglamento (UE) 2017/1505 por el que se modifican estos anexos entró en vigor el 18 de septiembre de 2017.

#### F. Contratación pública ecológica (CPE)

La CPE es una política voluntaria de apoyo a las autoridades públicas en la adquisición de productos, servicios y obras con un reducido impacto medioambiental. En los últimos años se ha reconocido ampliamente la utilidad de la CPE como herramienta de fomento de los mercados de productos y servicios ecológicos y reducción del impacto medioambiental de las actividades de las autoridades públicas. Los Estados miembros aplican la CPE a través de planes nacionales de acción. Dos Directivas (2004/18/CE y 2004/17/CE) sobre contratación pública adoptadas en 2004 fueron las primeras en contener referencias específicas a la posibilidad de incorporar consideraciones medioambientales en el proceso de adjudicación de contratos, por ejemplo a través de la inclusión de requisitos medioambientales en las especificaciones técnicas, el uso de etiquetas ecológicas o la aplicación de criterios de adjudicación basados

en características medioambientales. Las tres Directivas adoptadas en febrero de 2014 como parte de la reforma de la contratación pública en el marco del Acta del Mercado Único —Directiva 2014/24/UE sobre servicios clásicos, Directiva 2014/25/UE sobre servicios públicos y Directiva 2014/23/UE sobre contratos de concesión— simplificarán los procedimientos pertinentes facilitando la innovación a las empresas y fomentando un mayor uso de la contratación pública ecológica, apoyando así la transición hacia una economía eficiente en el uso de los recursos y con bajas emisiones de carbono.

En 2008, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM(2008)0400], en la que establece una serie de medidas que los Estados miembros y las autoridades adjudicadoras individuales deben adoptar en favor de la aplicación de la CPE. Como consecuencia de ello, se han desarrollado criterios comunes de CPE como parte de un enfoque voluntario de la CPE. Por el momento se han publicado veintiuna series de criterios de CPE para determinados sectores, como el transporte, los equipos ofimáticos, los productos y servicios de limpieza, la construcción, los aislamientos térmicos y los productos y servicios de jardinería.

### G. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (EcoAP)

El EcoAP puesto en marcha por la Comisión en diciembre de 2011 es el sucesor del Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales (PATA) [COM(2004)0038] y se basa en la experiencia de este último. El PATA tenía como objetivo impulsar el desarrollo y el uso de las tecnologías ambientales, así como mejorar la competitividad europea en este ámbito.

El EcoAP está principalmente ligado a la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» de la Estrategia Europa 2020. Pretende que las políticas de innovación también se centren en las tecnologías verdes y la innovación ecológica, así como destacar el papel de la política medioambiental como factor de crecimiento económico. También aborda las barreras y las oportunidades específicas de la ecoinnovación, especialmente las que no están cubiertas por políticas de innovación más generales.

El EcoAP abarca un amplio marco político que puede financiarse a partir de diferentes fuentes. Entre 2014 y 2020, la principal fuente de financiación será el programa Horizonte 2020. Entre las demás fuentes, se incluyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), el programa COSME y la política agrícola común. Una importante proporción de los fondos destinados a las empresas de innovación ecológica procederá de nuevos instrumentos de financiación desarrollados por la Comisión para ofrecerles mecanismos de deuda y capital.

En los últimos años, muchos de los objetivos del EcoAP se han agrupado bajo el concepto de economía circular, una economía que aprende de la naturaleza a no generar residuos. La ecoinnovación es clave para hacer realidad muchos aspectos de la economía circular: simbiosis o ecologías industriales, diseño «de la cuna a la cuna», modelos de negocio nuevos e innovadores, etc. (véase también la ficha temática 2.5.6 sobre la eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular).

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha expresado su apoyo al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y sus componentes en muchas ocasiones. Durante la revisión de 2009 de la Directiva sobre diseño ecológico, el Parlamento consiguió reforzar el concepto del ciclo de vida, en particular la noción de eficiencia en el uso de los recursos y los materiales. El Parlamento también logró que se introdujeran disposiciones detalladas sobre las pequeñas y medianas empresas y la información facilitada a los consumidores. La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a los productos relacionados con la energía también recibió un firme apoyo del Parlamento.

El Parlamento ha desempeñado un papel fundamental en la sucesiva introducción de disposiciones destinadas a incorporar el concepto de la contratación pública ecológica en las directivas sobre contratación pública. En la última revisión de estas directivas, en 2014, el Parlamento respaldó, entre otras cosas, la introducción del nuevo criterio «oferta económicamente más ventajosa» en el procedimiento de adjudicación. De esta forma, las autoridades públicas podrán hacer mayor hincapié en la calidad, las consideraciones medioambientales, los aspectos sociales y la innovación, teniendo, no obstante, en cuenta el precio y el coste del ciclo de vida del objeto de la contratación.

El 24 de enero de 2006, el Parlamento firmó una «declaración EMAS» por la que se comprometía a garantizar la conformidad de sus propias actividades con las mejores prácticas existentes en materia de gestión medioambiental. En 2007, el Parlamento obtuvo la certificación ISO 14001:2004 y pasó a formar parte del registro EMAS. El Parlamento también aplica un procedimiento de contratación pública ecológica.

El Parlamento expresó su satisfacción por el EcoAP en su Resolución de 17 de octubre de 2013. En ella, el Parlamento subraya los posibles efectos sinérgicos de la ecoinnovación respecto de la creación de empleo sostenible, la protección del medio ambiente y la reducción de la dependencia económica. En dicha Resolución se destaca asimismo el carácter político transversal de la ecoinnovación y la necesidad de incorporar el concepto de ecoinnovación a todos los ámbitos políticos. En este contexto, el Parlamento celebra las posibilidades de financiación de la ecoin-

novación con cargo a los programas Horizonte 2020, COSME y LIFE, así como a la política agrícola común, y subraya el papel de los nuevos instrumentos de financiación de la Unión como vehículos de las iniciativas emblemáticas «Unión por la innovación» y «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» de la Estrategia Europa 2020.

Durante las negociaciones del marco financiero plurianual para 2014-2020, el Parlamento solicitó un aumento del presupuesto a largo plazo de la Unión para dicho periodo a la luz de los ambiciosos objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento y un empleo sostenibles. Durante las negociaciones de los programas específicos, el Parlamento logró que la ecoinnovación se incluyera entre las prioridades de inversión que pueden optar a la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El 13 de junio de 2017, el Parlamento aprobó asimismo una Resolución legislativa sobre la simplificación del etiquetado energético de los electrodomésticos en una escala de A a G, que permite a los clientes elegir productos que reduzcan el consumo de energía y sus facturas energéticas.

En su Resolución de 4 de julio de 2017 sobre una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas, el Parlamento pide a la Comisión que mejore la información sobre la

durabilidad de los productos estudiando la posibilidad de lanzar una etiqueta europea voluntaria que incluya, en particular, la durabilidad del producto, el diseño ecológico, su capacidad de modulación de conformidad con el progreso técnico y la posibilidad de reparación.

En junio de 2017, el Parlamento publicó un estudio sobre la CPE, en el que se examina el recurso actual a esta y las oportunidades de aplicación dentro la Unión, en el contexto del plan de acción de la UE para la economía circular y como seguimiento de este. Este estudio determina la existencia de beneficios medioambientales para la ciudadanía, así como para el empleo y la economía en general a nivel europeo. Esto se debe a que, en los países europeos, el sector público representa más del 25 % del empleo total. Cada año, más de 250 000 administraciones públicas de la Unión gastan alrededor del 14 % del PIB en la adquisición de servicios, obras y suministros; A través de sus políticas de contratación pública, las administraciones públicas pueden contribuir de forma significativa a la economía circular mediante la contratación de productos y energía más respetuosos con el medio ambiente, la mejora del uso funcional y de la reutilización, y el fomento del reciclado de alto valor.

---

→ [Georgios Amanatidis](#)

## 2.5.8. Los productos químicos y los plaguicidas

*La legislación de la Unión Europea sobre productos químicos y plaguicidas está orientada a proteger la salud humana y el medio ambiente y evitar las barreras al comercio. Está compuesta de normas que regulan la comercialización y el uso de distintas categorías de productos químicos, de un conjunto de restricciones armonizadas sobre la introducción en el mercado y la utilización de determinadas sustancias y preparados peligrosos, y de normas que regulan los accidentes graves y las exportaciones de sustancias peligrosas. El concepto «plaguicidas» abarca sustancias tendientes a la reducción, erradicación y prevención de organismos considerados nocivos, e incluye biocidas y productos fitosanitarios. El principal logro de la Unión es el Reglamento REACH, que regula el registro, la evaluación y la autorización de las sustancias peligrosas, así como las restricciones que puedan aplicarse a ellas.*

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Resultados

#### A. Registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y mezclas químicas (REACH)

La política de la Unión en relación con los productos químicos fue objeto de una revisión integral con la introducción, en 2006, del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH, por sus siglas en inglés). Con su entrada en vigor el 1 de junio de 2007, estableció un nuevo marco jurídico que regula la obtención y los ensayos, la producción, la comercialización y el uso de los productos químicos, y sustituyó a unos cuarenta actos legislativos previos. El objetivo del Reglamento REACH es alcanzar un mayor nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente ante los posibles riesgos derivados de las sustancias y productos químicos y fomentar el desarrollo sostenible. El Reglamento REACH introdujo un sistema único para todos los productos químicos y puso fin a la distinción entre sustancias y mezclas químicas «nuevas» (introducidas en el mercado con posterioridad a 1981) y «existentes» (registradas antes de 1981). En la evaluación de riesgos de las sustancias, la carga de la prueba pasó de recaer en las autoridades públicas a hacerlo en las empresas. Además de pedirse la sustitución de los productos químicos más peligrosos por productos alternativos.

La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA, por sus siglas en inglés), creada en virtud de este Reglamento y con sede en Helsinki, se encarga de gestionar los aspectos técnicos, científicos y administrativos del Reglamento REACH y de garantizar la coherencia en su aplicación. La labor inicial de la ECHA era la gestión de un ejercicio de prerregistro de seis meses para que las empresas enviasen información sobre la propia empresa y las sustancias básicas utilizadas en la producción, inclui-

das las fechas previstas de registro. La lista resultante contiene unas 143 000 sustancias prerregistradas por 65 000 empresas. Estos datos se han utilizado para iniciar una fase de registro que durará hasta el año 2018. En noviembre de 2010 se cumplió el primer plazo para que las empresas registrasen: i) todas las sustancias en cantidades iguales o superiores a mil toneladas anuales; ii) las sustancias muy tóxicas para el medio acuático, en cantidades iguales o superiores a cien toneladas anuales, y iii) las sustancias más peligrosas (cancerígenas, mutagénicas o tóxicas para la reproducción) que se producen o importan en cantidades iguales o superiores a una tonelada anual. En junio de 2013 venció el plazo para que se registrasen todas las sustancias fabricadas en la Unión o importadas en cantidades de entre cien y mil toneladas anuales. El proceso concluirá en junio de 2018 con el registro de las sustancias introducidas en el mercado en cantidades de entre una y cien toneladas anuales.

En febrero de 2013 la Comisión publicó una revisión del Reglamento REACH en la que concluía que no se necesitaban cambios en su parte dispositiva, aunque podría avanzarse en la reducción de la carga financiera y administrativa impuesta a las industrias y en la búsqueda de métodos alternativos a la experimentación con animales. La Comisión llevó a cabo en 2017 una evaluación en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) y publicó los resultados en el documento COM(2018)0116. La conclusión general de la evaluación es que REACH es eficaz, pero se ha comprobado que es posible proseguir las mejoras, la simplificación y la reducción de la carga, lo que se puede lograr poniendo en práctica las medidas descritas en el informe. Dichas medidas se deben aplicar en sintonía con la nueva Estrategia de la política industrial de la UE, el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular y el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.

#### B. Clasificación, envasado y etiquetado

Con el fin de potenciar el nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, conviene que



en toda la Unión y en el resto del mundo se empleen los mismos criterios para la identificación de los riesgos químicos, así como las mismas etiquetas para su descripción. El Reglamento (CE) n.º 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (CLP, por sus siglas en inglés), adoptado en 2008, tiene como objetivo alinear el sistema de la Unión con el Sistema Globalmente Armonizado (SGA) de las Naciones Unidas. Las Directivas anteriores sobre sustancias y preparados peligrosos quedaron derogadas en junio de 2015.

### C. Exportación e importación de sustancias peligrosas

Las normas de la Unión relativas a la exportación e importación de productos químicos peligrosos se definieron en el Reglamento (UE) n.º 649/2012, concebido para promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos en el movimiento internacional de productos químicos peligrosos, así como para aplicar el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Dicho procedimiento de consentimiento fundamentado previo consiste en compartir información sobre productos químicos tóxicos y esperar el acuerdo explícito de un país antes de exportar el producto en cuestión.

### D. Accidentes graves

La Directiva Seveso (82/501/CEE), que toma su nombre de una localidad italiana que resultó contaminada por una fuga accidental de dioxinas en un polígono industrial cercano ocurrida en 1976, se proponía prevenir los accidentes graves, como los incendios y las explosiones, y limitar las consecuencias de los que llegan a ocurrir mediante la exigencia de informes de seguridad, planes de emergencia e información accesible al público. En 1996, la Directiva Seveso II (96/82/CE), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, introdujo nuevos requisitos sobre sistemas de gestión de la seguridad y planes de emergencia y ordenación del territorio, y reforzó las disposiciones relativas a las inspecciones realizadas por los Estados miembros. La Directiva transponía las obligaciones que incumbían a la Comunidad en virtud del Convenio de Espoo sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo. Tras varios accidentes industriales graves —en Toulouse (Francia), Baia Mare (Rumanía) y Enschede (Países Bajos)— y a raíz de los estudios realizados sobre carcinógenos y sustancias peligrosas para el medio ambiente, el ámbito de aplicación de la Directiva Seveso II fue ampliado por la Directiva 2003/105/CE, la cual obliga a los Estados miembros a proporcionar una evaluación de riesgos detallada sobre posibles casos de accidentes y a cubrir los riesgos derivados de las actividades de almacenamiento

y tratamiento en la minería, así como del almacenamiento de sustancias pirotécnicas y explosivas, y de nitrato de amonio y abonos a base de nitrato de amonio. En julio de 2012 se publicó, tras su adopción por el Parlamento y el Consejo, la nueva Directiva Seveso III (2012/18/UE), que tiene en cuenta las nuevas clasificaciones internacionales de sustancias acordadas por las Naciones Unidas, las cuales permiten una mejor evaluación de los riesgos y un tratamiento de las sustancias mejorado.

### E. Uso sostenible de los plaguicidas

Las sustancias a las que se recurre para la reducción, erradicación y prevención de organismos considerados nocivos quedan abarcadas por el concepto «plaguicidas», el cual incluye tanto los productos fitosanitarios (aplicados en los vegetales en la agricultura, la horticultura, y los parques y jardines) como los biocidas (aplicados para otros usos, por ejemplo, como desinfectantes o para proteger materiales). En 2009 se adoptó un paquete de medidas sobre los plaguicidas compuesto por la Directiva 2009/128/CE sobre el uso sostenible de los plaguicidas, orientada a reducir los riesgos ambientales y sanitarios y a mantener la productividad de los cultivos y mejorar el control del uso y distribución de plaguicidas; el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y el Reglamento (CE) n.º 1185/2009 relativo a las estadísticas de plaguicidas, que dispone normas para la recopilación de información sobre las cantidades anuales de plaguicidas comercializadas y utilizadas en cada Estado miembro.

La Directiva 2009/128/CE obligaba a los Estados miembros a adoptar planes de acción nacionales para fijar objetivos cuantitativos, metas, medidas y calendarios al objeto de reducir los riesgos y los efectos de la utilización de plaguicidas en la salud humana y en el medio ambiente. En general, se prohíbe la pulverización aérea de plaguicidas, y esta prohibición es completa en el caso de la pulverización en las proximidades de zonas residenciales. El Reglamento que se ocupa de la producción y autorización de plaguicidas contiene una lista positiva de «sustancias activas» (ingredientes químicos de los plaguicidas) aprobadas, elaborada a nivel de la Unión. Posteriormente, los plaguicidas reciben una autorización nacional basada en la lista.

Desde 2015 hay polémica en torno a la renovación de la aprobación del glifosato, una de las sustancias activas más habituales en herbicidas de amplio espectro en todo el mundo. Esta polémica surgió a raíz de las evaluaciones contradictorias en cuanto a su acción cancerígena: el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, asociado a la Organización Mundial de la Salud, clasificó el glifosato como probablemente cancerígeno para las personas, mientras que para la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, por sus siglas en inglés) era

poco probable que constituyera un riesgo carcinogénico para el ser humano. La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas llegó posteriormente a la conclusión de que no había clasificar el glifosato como carcinógeno, al igual que decidieron varias autoridades nacionales en terceros países. La Comisión Europea acabó renovando la aprobación del glifosato por un periodo de cinco años en diciembre de 2017.

## F. Biocidas

En 2013 entró en vigor el Reglamento (UE) n.º 528/2012, concebido para simplificar los mecanismos de autorización y potenciar el papel de la ECHA en la revisión de la aprobación de los expedientes basándose en condiciones más estrictas. La legislación refleja lo establecido bajo el régimen anterior, con controles sobre la comercialización y el uso de biocidas (plaguicidas no agrícolas, como los desinfectantes antibacterianos y los insecticidas) para gestionar los riesgos asociados para el medio ambiente y la salud humana y animal. Estas sustancias solo reciben autorización si figuran en una lista positiva, mientras que la mayor parte de los productos químicos más tóxicos, especialmente los que sean cancerígenos o perjudiciales para la fertilidad o interfieran con los genes o las hormonas (alteradores endocrinos), están prohibidos. Según el principio del reconocimiento mutuo, toda sustancia autorizada en un Estado miembro puede utilizarse en toda la Unión Europea. En el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 se han establecido hace poco criterios científicos para la determinación de las propiedades de alteración endocrina tanto de los biocidas como de los productos fitosanitarios.

## G. Contaminantes orgánicos persistentes (COP)

Los COP son sustancias químicas que permanecen en el medio ambiente debido a su resistencia a distintas formas de degradación (química, biológica, etc.); se bioacumulan a través de la cadena trófica y pueden tener efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente. Este grupo de contaminantes prioritarios consta de plaguicidas (como el DDT), productos químicos industriales (como los policlorobifenilos o PCB) y subproductos accidentales de procesos industriales (como las dioxinas y los furanos). La Unión se ha comprometido a nivel internacional con el control del tratamiento, la exportación y la importación de los COP (mediante su prohibición o restricción) en el marco del Protocolo de Aarhus del Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (en vigor desde 2003) y el Convenio de Estocolmo sobre COP (en vigor desde 2004). Además, la Unión ha avanzado también con el Reglamento (CE) n.º 850/2004, que complementa la legislación europea anterior sobre COP y la alinea con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre esta misma materia.

En cierta medida, el Reglamento profundiza más que los acuerdos internacionales, ya que destaca el objetivo de eliminar la producción y el uso de los COP reconocidos internacionalmente.

## H. Amianto

El amianto es un mineral que tiene una estructura fibrosa, por lo que su inhalación resulta peligrosa. Por su resistencia al fuego y al calor, antiguamente era de uso generalizado para el aislamiento y otros fines. Gracias a la Directiva 1999/77/CE, desde el 1 de enero de 2005 la Unión cuenta con una prohibición del empleo del amianto. Además, la extracción, la fabricación y el tratamiento de los productos del amianto quedan prohibidos por la Directiva 2003/18/CE, que establece también estrategias de eliminación que deben poner en práctica los Estados miembros. Esta misma Directiva obliga a la Unión a actuar para impulsar una prohibición global del amianto.

## I. Detergentes

El Reglamento (CE) n.º 648/2004 armoniza las normas sobre la biodegradabilidad de los tensioactivos, las restricciones o prohibiciones aplicables a estos, la información que han de facilitar los fabricantes y el etiquetado de los ingredientes de los detergentes. Desde entonces ha sufrido varias modificaciones: en 2006, mediante el Reglamento (CE) n.º 907/2006; en 2009, mediante el Reglamento (CE) n.º 551/2009, y en 2012, mediante el Reglamento (UE) n.º 259/2012, con el fin de introducir nuevos ensayos sobre biodegradabilidad al objeto de lograr un mayor grado de protección del entorno acuático. Asimismo, el alcance de los ensayos se ha hecho extensivo a todas las clases de tensioactivos, por lo que se incluye el 10 % que no se encontraba recogido en la legislación. En lo que se refiere al etiquetado, el Reglamento (CE) n.º 907/2006 amplía también las normas para incluir las fragancias que pueden provocar alergias y obliga a los fabricantes a poner a disposición de los médicos que tratan a pacientes aquejados de alergia una lista completa de los ingredientes. Desde el 30 de junio de 2013 está prohibido el uso de fosfatos en los detergentes domésticos para ropa y limitado el contenido de otros compuestos con fósforo.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo desempeñó un papel crucial en la elaboración del Reglamento REACH. Consiguió, en primera lectura, la inserción de algunas disposiciones por las que, en el capítulo sobre el registro en particular, se adoptaban un enfoque concreto en cuanto a los requisitos de información sobre las sustancias existentes en toneladas pequeñas (de una a diez toneladas) y la idea de tener un registro único para cada sustancia al objeto de minimizar los costes, con derecho de exención en condiciones específicas. Para limitar en la medida de lo posible los ensayos con animales, el Parlamento consiguió

que se obligase a las empresas a compartir datos de los ensayos realizados en animales (a cambio de una compensación razonable) y prevenir así la duplicación de experimentos. En el capítulo sobre la autorización, el Parlamento apoyó un planteamiento más contundente que permitía la autorización de todas las sustancias extremadamente preocupantes únicamente cuando no existieran alternativas o técnicas apropiadas. Las modificaciones del Parlamento Europeo intentaron favorecer tanto la innovación (mediante autorizaciones temporalmente limitadas a cinco años) como la seguridad (estableciendo una lista de las sustancias más peligrosas). Al término del procedimiento legislativo, el acuerdo alcanzado entre el Parlamento y el Consejo sobre el controvertido asunto de la «autorización y sustitución» incluyó la obligación de presentar siempre un plan de sustitución en caso de existir alternativas adecuadas y más seguras.

Durante las largas negociaciones en relación con el paquete de medidas sobre los plaguicidas en 2008, las enmiendas del Parlamento garantizaron la creación de bandas de seguridad de dimensiones adecuadas para la protección de los organismos acuáticos y también la introducción de medidas de protección para los grupos más vulnerables mediante la prohibición de la utilización de plaguicidas en los jardines públicos, campos de deportes y áreas de recreo, y áreas escolares y de juego infantil, así como en las inmediaciones de centros de atención sanitaria. A principios de 2013, tras la publicación de un

informe de la EFSA sobre los efectos perniciosos de ciertos insecticidas neonicotinoides, el Parlamento pidió a la Comisión que actuase de manera decidida para conservar las poblaciones de abejas. En marzo de 2013 el Parlamento aprobó una Resolución sobre los riesgos para la salud en el lugar de trabajo relacionados con el amianto y las perspectivas de eliminación de todo el amianto existente.

La Decisión del Parlamento sobre la constitución de una comisión especial sobre el procedimiento de autorización de la Unión para los plaguicidas (PEST), aprobada el 6 de febrero de 2018, pretende dar respuesta a las dudas planteadas en cuanto al riesgo que entraña la sustancia herbicida glifosato, cuya autorización de comercialización habían renovado por un periodo de cinco años los Estados miembros de la Unión en noviembre de 2017. Dicha Comisión Especial tiene hasta el 12 de diciembre de 2018 para evaluar a) el procedimiento de autorización de plaguicidas en la Unión, b) los posibles fallos en la evaluación y la aprobación científicas de sustancias, c) el papel desempeñado por la Comisión en la renovación de la licencia del glifosato, d) los posibles conflictos de intereses en el procedimiento de aprobación, y e) el papel de las agencias de la Unión, así como si estas cuentan con la dotación de personal y la financiación adecuadas para poder cumplir con sus obligaciones.

---

→ Georgios Amanatidis

# 2.6.

## LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, LA POLÍTICA FISCAL Y LA POLÍTICA DE COMPETENCIA



## 2.6.1. Historia de la Unión Económica y Monetaria

*La Unión Económica y Monetaria (UEM) es el resultado de la progresiva integración económica de la Unión. Surge de la expansión del mercado único, que contempla normativas comunes para los productos y libre circulación de mercancías, capitales, trabajadores y servicios. El euro se introdujo como moneda común de la zona del euro, formada actualmente por diecinueve Estados miembros. Los veintiocho Estados miembros de la Unión, a excepción del Reino Unido y Dinamarca, deben implantar el euro después de participar como mínimo durante dos años en el MTC II (Mecanismo de Tipos de Cambio) y siempre que cumplan los criterios de convergencia. El Banco Central Europeo (BCE) fija la política monetaria única, que se complementa mediante políticas presupuestarias armonizadas y políticas económicas coordinadas. Dentro de la UEM, no hay una única institución responsable de la política económica, sino que es una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y distintas instituciones de la Unión.*

### Base jurídica

- Decisiones de las cumbres europeas de La Haya (1969), París (1972), Bruselas (1978), Hannover (1988), Madrid y Estrasburgo (ambas en 1989) y Maastricht (1991-1992).
- Artículos 119 a 144, artículo 219 y artículos 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Protocolos anejos al TFUE relativos a la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, los procedimientos de déficit excesivo y de desequilibrios macroeconómicos, los criterios de convergencia, las cláusulas de excepción para el Reino Unido y Dinamarca, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo.

### Objetivos

La UEM es el resultado de una integración económica progresiva y, por tanto, no es un fin en sí misma. La gestión de la UEM se ha concebido con el fin de apoyar el crecimiento económico sostenible y un elevado nivel de empleo mediante la asunción de políticas económicas y monetarias adecuadas. Para lograr estos objetivos, trabaja con los tres principales instrumentos de la actividad económica: i) la política monetaria, cuyo objetivo es la estabilidad de precios; ii) la coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros; iii) asegurar el buen funcionamiento del mercado único.

### Resultados

El euro ya forma parte de la vida cotidiana de diecinueve Estados miembros de la Unión Europea. Con el tiempo, otros Estados miembros irán adoptándolo también. La moneda única presenta ventajas innegables: reduce los costes de las operaciones financieras, facilita los viajes, refuerza el papel de Europa a nivel internacional, etc.

### La historia de la UEM

En la cumbre de La Haya de 1969, los jefes de Estado definieron un nuevo objetivo de la integración europea: la Unión Económica y Monetaria (UEM). Un grupo liderado por el entonces primer ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, elaboró un informe que preveía la consecución de la unión económica y monetaria plena en un plazo de diez años según un plan basado en varias fases. El fin último era conseguir la plena liberalización de los movimientos de capital, la convertibilidad total de las monedas de los Estados miembros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio. El colapso del sistema de Bretton Woods y la decisión del Gobierno estadounidense de dejar fluctuar el dólar a mediados de 1971 generaron una ola de inestabilidad para las monedas extranjeras que puso muy en cuestión las paridades entre las monedas europeas. El proyecto de la UEM se vio frenado abruptamente.

En 1972, con la cumbre de París, la Unión intentó dar un nuevo impulso a la integración monetaria con la creación de la «serpiente en el túnel»: se trataba de un mecanismo que permitía la fluctuación controlada de las monedas nacionales (la «serpiente») dentro de unos márgenes estrechos de fluctuación frente al dólar (el «túnel»). Con la crisis del petróleo, la debilidad del dólar y las diferencias de las políticas económicas, este sistema descarriló, y la «serpiente» perdió a la mayor parte de sus miembros en menos de dos años, quedando finalmente reducida a una «zona de influencia del marco alemán» que estaba formada por Alemania, los países del Benelux y Dinamarca.

Creación del Sistema Monetario Europeo (SME). En 1978 se renovó el impulso para crear una zona de estabilidad monetaria con la cumbre de Bruselas y la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que se basaba en el concepto de tipos de cambio fijos pero ajustables. Las monedas de todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, participaron en el mecanismo de tipos de cambio conocido como

MTC I. Los tipos de cambio se basaban en tipos centrales frente a la Unidad Monetaria Europea, o ECU (European Currency Unit), que al principio recibió la denominación de Unidad Europea de Cuenta, y que consistía en una media ponderada de las monedas participantes. Se elaboró un cuadro de tipos bilaterales sobre la base de los tipos centrales expresados en ecus, y se impuso la obligación de contener las fluctuaciones monetarias de modo que no superasen un margen del 2,25 % por encima o por debajo de los tipos bilaterales (a excepción de la lira italiana, que tenía un margen del 6 %). En un período de diez años, el SME hizo mucho por reducir la variabilidad del tipo de cambio: la flexibilidad del sistema, junto con la voluntad política para hacer posible la convergencia económica, logró una estabilidad monetaria sostenible.

Con la adopción en 1985 del Programa sobre el Mercado Único, cada vez quedaba más claro que el potencial del mercado único no podría aprovecharse al máximo mientras se mantuviesen los costes relativamente elevados vinculados a la conversión monetaria y a las incertidumbres generadas por las fluctuaciones del tipo de cambio, por muy pequeñas que fuesen. Además, numerosos economistas denunciaron lo que llamaron el «triángulo imposible», al considerar que la libre circulación de capitales, la estabilidad de los tipos de cambio y unas políticas monetarias independientes eran incompatibles a largo plazo.

En 1988, el Consejo Europeo de Hannover creó un comité para estudiar la UEM, dirigido por Jacques Delors, que entonces ocupaba la presidencia de la Comisión Europea. El informe que presentó en 1989 («informe Delors») proponía medidas firmes para la introducción de la UEM en tres etapas. En particular, subrayaba la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas económicas, crear normas que regulasen los déficits presupuestarios nacionales e instaurar una institución completamente independiente que se encargase de la política monetaria de la Unión: el Banco Central Europeo (BCE). Partiendo del informe Delors, en 1989 el Consejo Europeo de Madrid decidió poner en marcha la primera fase de la UEM, es decir, la plena liberalización de los movimientos de capitales para el 1 de julio de 1990.

En diciembre de 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo convocó una conferencia intergubernamental que dictaminase qué cambios había que hacer al Tratado para lograr la UEM. Su labor dio lugar al Tratado de la Unión Europea, adoptado formalmente por los jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991, y firmado el 7 de febrero de 1992.

El Tratado contempla la introducción de la UEM en tres fases:

- Fase 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): libre circulación de capitales entre Estados miembros;
- Fase 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y refuerzo de la cooperación entre los bancos centrales nacionales. La coordinación de las políticas monetarias quedó institucionalizada con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), cuya función era estrechar la cooperación entre los bancos centrales nacionales y realizar los preparativos necesarios para la introducción de la moneda única. En esta fase los bancos centrales nacionales debían hacerse independientes;
- Fase 3 (en marcha desde el 1 de enero de 1999): la introducción gradual del euro como moneda única de los Estados miembros y la aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del BCE. La transición a la tercera fase estuvo supeditada a la consecución de un grado elevado de convergencia sostenible atendiendo a una serie de criterios recogidos en los Tratados. Las normas presupuestarias pasaron a ser vinculantes, y los Estados miembros que no las cumplieren podían ser sancionados. Se introdujo una política monetaria única, que se encomendó al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por los bancos centrales nacionales y el BCE.

Las dos primeras fases de la UEM han concluido. La tercera fase aún está en curso. En principio todos los Estados miembros deben cumplir esta tercera fase y, por consiguiente, adoptar el euro (artículo 119 del TFUE). No obstante, algunos Estados miembros todavía no cumplen los criterios de convergencia. Por lo tanto, esos Estados miembros disfrutaban de una excepción temporal hasta que estén en situación de participar en la tercera fase de la UEM. Además, el Reino Unido y Dinamarca notificaron su intención de no participar en la tercera fase de la UEM y, por tanto, de no adoptar el euro. Por esta razón, ambos se han acogido a una exención en relación con la participación en la UEM. Los detalles de dicha exención se regulan en los Protocolos anejos a los Tratados fundacionales de la Unión relacionados con los países. Sin embargo, el Reino Unido y Dinamarca se reservan la opción de poner fin a su exención y presentar solicitudes para adherirse a la tercera fase de la UEM. En la actualidad, diecinueve de los veintiocho Estados miembros se han adherido a la tercera fase de la UEM y tienen, por tanto, el euro como moneda única.

En el período posterior a la crisis de la deuda soberana europea, los líderes de la Unión se han comprometido a reforzar la UEM, mejorando también su marco de gobernanza. En 2015, sobre la base de una iniciativa similar de 2012, los presidentes de la Comisión Europea, del Consejo Europeo, del Euro-

grupo, del BCE y del Parlamento Europeo publicaron un informe titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea» (conocido como «Informe de los cinco presidentes»). En él exponían un plan de reforma para lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (a más tardar en 2025).

### **Papel del Parlamento Europeo**

Desde el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo participa en pie de igualdad como colegislador en el procedimiento legislativo ordinario, estableciendo normas detalladas relativas a la supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE). Esto incluye, entre otras cosas, la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como una supervisión macroeconómica más diligente para prevenir desequilibrios perjudiciales derivados de la crisis financiera. El «paquete de seis medidas»

reforzó el papel del Parlamento en la gobernanza económica de la Unión, en particular mediante la introducción del «semestre europeo» y la instauración de un «diálogo económico». Además, se consulta al Parlamento sobre las siguientes cuestiones:

- los acuerdos sobre los tipos de cambio entre el euro y las monedas de países no pertenecientes a la Unión;
- desde 1999, la elección de los países que cumplen los requisitos para adoptar la moneda única;
- el nombramiento del presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE;
- la legislación para poner en práctica el procedimiento en caso de déficit excesivo previsto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

---

→ [Dirk Verbeken / Dražen Rakić](#)

## 2.6.2. Las instituciones de la unión económica y monetaria

*Las instituciones de la unión monetaria europea tienen principalmente la responsabilidad de determinar la política monetaria europea, las normas por las que se rige la emisión de euros y la estabilidad de los precios en la Unión. Estas instituciones son: el Banco Central Europeo (BCE), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el Comité Económico y Financiero (CEF), el Eurogrupo y el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda (Ecofin).*

### Base jurídica

- Artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea: Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo.

### Objetivos

Los objetivos principales (2.6.1) de las instituciones de la unión económica y monetaria (UEM) son los siguientes:

- ultimar la realización del mercado interior eliminando las fluctuaciones de los tipos de cambio y los costes de transacción inherentes a las operaciones de cambio, así como los gastos de cobertura de los riesgos de fluctuación monetaria;
- garantizar la comparabilidad de los costes y precios en toda la Unión, ya que ello ayuda a los consumidores, fomenta los intercambios dentro de la Unión y facilita las actividades empresariales;
- reforzar la estabilidad monetaria y la potencia financiera de Europa;
- poniendo fin, por definición, a cualquier posibilidad de especulación entre las monedas de la Unión;
- garantizando, mediante la dimensión económica de la unión monetaria así creada, una gran invulnerabilidad de la nueva moneda frente a la especulación internacional;
- ofreciendo la posibilidad de que el euro se convierta en una importante moneda de reserva y de pago.

### Resultados

#### A. Las instituciones de la primera fase de la UEM (1 de julio de 1990 - 31 de diciembre de 1993)

Durante la primera fase de la UEM no se creó ninguna institución monetaria.

#### B. Las instituciones de la segunda fase de la UEM (1 de enero de 1994 - 31 de diciembre de 1998)

##### 1. El Instituto Monetario Europeo (IME)

Creado a comienzos de la segunda fase de la UEM, de conformidad con el artículo 117 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), el IME asumió las funciones del Comité de Gobernadores y del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FE-COM). No tenía ni voz ni voto en la puesta en práctica de la política monetaria, que siguió siendo una prerrogativa de las autoridades nacionales. Entre sus principales funciones en el desarrollo de la segunda fase de la UEM se incluía la de reforzar la cooperación entre los bancos centrales nacionales y la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de los precios. De conformidad con el artículo 123, apartado 2, del TCE, el IME se disolvió tras la constitución del Banco Central Europeo, al que había allanado el camino (1 de junio de 1998).

##### 2. El Comité Monetario

Estaba formado por un número de miembros designados a partes iguales por la Comisión y los Estados miembros. Creado a fin de promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior (artículo 114 del TCE), el Comité Monetario tenía carácter consultivo. Fue disuelto a comienzos de la tercera etapa y sustituido por el Comité Económico y Financiero (artículo 134 del TFUE).

#### C. Las instituciones de la tercera fase (a partir del 1 de enero de 1999)

##### 1. El Banco Central Europeo (BCE) (1.3.11)

###### a. Organización

Creado el 1 de junio de 1998, el BCE tiene su sede en Fráncfort del Meno. Cuenta con dos órganos rectores que gozan de independencia respecto de las instituciones nacionales y de la Unión, a saber, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE, y, para determinadas funciones, con el Consejo General del BCE, que en sí mismo no es un órgano de toma de decisiones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El BCE pasó a ser una institución de



la Unión en virtud del Tratado de Lisboa (artículo 13, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, TUE, y artículos 282 a 284 del TFUE); anteriormente carecía de un estatuto concreto en el Tratado CE, si bien tenía personalidad jurídica.

#### *i. El Consejo de Gobierno*

Está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países que han adoptado el euro (artículo 283 del TFUE y artículo 10, apartado 1, de los Estatutos). Como órgano decisorio supremo, el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC, formula la política monetaria de la Unión (incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC), y establece las orientaciones necesarias para su cumplimiento (artículo 12 de los Estatutos). El Tratado de Lisboa establece que los miembros del Comité Ejecutivo del BCE serán seleccionados y nombrados por el Consejo Europeo de mutuo acuerdo y por mayoría cualificada (artículo 283 del TFUE).

#### *ii. El Comité Ejecutivo*

Está formado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros más, todos ellos nombrados de común acuerdo por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro por un periodo no renovable de ocho años (artículo 283 del TFUE). El Comité Ejecutivo se encarga de poner en práctica la política monetaria y, a tal efecto, da las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. También se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno y de la gestión ordinaria del BCE (artículos 11 y 12 de los Estatutos).

#### *iii. El Consejo General*

El Consejo General (artículo 44 de los Estatutos) está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los bancos centrales de todos los Estados miembros de la Unión, independientemente de que hayan adoptado o no el euro. Contribuye a la recopilación de la información estadística, coordina las políticas monetarias de los Estados miembros que no han adoptado el euro y supervisa el funcionamiento del mecanismo europeo de tipos de cambio.

#### **b. Funciones**

Aunque tanto el BCE como los bancos centrales nacionales pueden emitir billetes en la zona del euro, solo el BCE puede autorizar efectivamente su emisión. Los Estados miembros pueden realizar emisiones de moneda metálica, para las que será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión (artículo 128 del TFUE). El BCE toma las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones

encomendadas al SEBC por los Estatutos o por el Tratado (artículo 132 del TFUE). El BCE, asistido por los bancos centrales nacionales, recopila la información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos (artículo 5 de los Estatutos). Es consultado sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre dentro de su ámbito de competencias y, a petición de las autoridades nacionales, sobre cualquier proyecto de disposición legal (artículo 127, apartado 4, del TFUE). Se encarga del buen funcionamiento del sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (Target2), que es un sistema de pago en euros que vincula entre sí los sistemas de pago nacionales y el mecanismo de pago del BCE. Por otra parte, el BCE adopta las medidas necesarias para la integración en el SEBC de los bancos centrales de los Estados miembros que se adhieren a la zona del euro.

El BCE puede llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras (artículo 127, apartado 6, del TFUE y artículo 25, apartado 2, de los Estatutos). En el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) se han asignado al BCE tareas adicionales en relación con la supervisión directa de los bancos «significativos» de la zona del euro y otros Estados miembros participantes. Las autoridades nacionales de los Estados miembros siguen supervisando los bancos «menos significativos», en cooperación con el BCE; la cooperación transfronteriza de las autoridades de supervisión dentro de la Unión se ha encomendado a las tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES): la Autoridad Europea Bancaria (AEB), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). El nuevo guardián macroprudencial, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), completa el sistema de supervisión.

## **2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Eurosistema**

### **a. Organización**

El SEBC se compone del BCE y de los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión (artículo 282, apartado 1, del TFUE y artículo 1 de los Estatutos). Está dirigido por los mismos órganos rectores que el BCE (artículo 282, apartado 2, del TFUE). El Eurosistema consta únicamente del BCE y de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la zona del euro.

### **b. Funciones**

El objetivo principal del SEBC es el mantenimiento de la estabilidad de los precios (artículo 127, apartado 1, y artículo 282, apartado 2, del TFUE y artículo 2 de los Estatutos). Sin perjuicio de ese objetivo, el SEBC apoya las políticas económicas generales de la

Unión que contribuyen a la realización de los objetivos de la Unión. Desarrolla esa labor realizando las siguientes funciones (artículo 127, apartado 2, del TFUE y artículo 3 de los Estatutos):

- definir y ejecutar la política monetaria de la Unión;
- realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago; y
- contribuir a la buena gestión de las políticas que apliquen las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero (artículo 127, apartado 5, del TFUE y artículo 3, apartado 3, de los Estatutos).

### 3. El Comité Económico y Financiero

Está compuesto por seis miembros como máximo, un tercio de los cuales es designado por los Estados miembros, otro tercio por la Comisión y el tercio restante por el BCE (artículo 134, apartado 2, del TFUE), y sus funciones son las mismas que las del Comité Monetario, al que sucedió el 1 de enero de 1999, con una salvedad importante, a saber, que la información a la Comisión y al Consejo sobre la evolución de la situación monetaria es ahora competencia del BCE.

### 4. El Consejo de ministros de Economía y Hacienda (Ecofin)

El Ecofin reúne a los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros de la Unión y es el órgano decisorio a escala europea. Tras consultar al BCE, el Ecofin adopta decisiones relativas a la política de cambio del euro frente a las monedas de terceros países, dentro del respeto del objetivo de la estabilidad de los precios.

### 5. El Eurogrupo

Denominada inicialmente «Euro 11», la reunión de los ministros de Economía y Hacienda de la zona del euro adoptó el nombre de «Eurogrupo» en 1997. Este órgano consultivo e informal se reúne periódicamente para debatir acerca de todas las cuestiones relativas al buen funcionamiento de la zona del euro y la UEM. Se invita a participar en estas reuniones a la Comisión y, cuando es necesario, al BCE (artículo 1 del Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo). Durante la reunión informal del Consejo Ecofin celebrada en Scheveningen el 10 de septiembre de 2004, el primer ministro y ministro de Economía y Hacienda de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, fue elegido presidente del Eurogrupo, convirtiéndose así en el primer presidente electo y permanente del Eurogrupo para un mandato que comenzó el 1 de enero de 2005. El Tratado de Lisboa reforzó el papel del Eurogrupo

con el fin de aumentar la coordinación en la zona del euro. También aparece por primera vez en ese Tratado el término «Eurogrupo» (artículo 137 del TFUE). Entre las novedades formales se incluye la elección, por mayoría de los Estados miembros representados en ese órgano, de un presidente del Eurogrupo para un periodo de dos años y medio (artículo 2 del Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo).

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Papel legislativo

#### 1. El Parlamento Europeo, junto con el Consejo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario:

- adopta normas detalladas para los procedimientos de vigilancia multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE);
- modifica determinados artículos de los Estatutos del BCE (artículo 129, apartado 3, del TFUE); y
- establece las medidas necesarias para la utilización del euro como moneda única (artículo 133 del TFUE).

#### 2. Se consulta al Parlamento Europeo sobre las siguientes cuestiones:

- disposiciones para que los Estados miembros introduzcan las monedas de euro (artículo 128, apartado 2, del TFUE);
- acuerdos sobre tipos de cambio entre el euro y las monedas de terceros países (artículo 219, apartado 1, del TFUE);
- elección de los países aptos para participar en la moneda única en 1999 y posteriormente;
- nombramiento del presidente, del vicepresidente y de los demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE (artículo 283, apartado 2, del TFUE y artículo 11, apartado 2, de los Estatutos del BCE);
- cualquier modificación de las modalidades de voto en el Consejo de Gobierno del BCE (artículo 10, apartado 2, de los Estatutos del SEBC y del BCE);
- legislación que aplique el procedimiento previsto en caso de déficit excesivo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- cualquier modificación de las competencias atribuidas al BCE en relación con la supervisión de las entidades de crédito y otras entidades financieras (artículo 127, apartado 6, del TFUE);
- modificación de determinados artículos de los Estatutos del BCE (artículo 129, apartado 4, del TFUE).

#### 3. El Parlamento Europeo es informado de las normas de desarrollo relativas

a la composición del Comité Económico y Financiero (artículo 134, apartado 3, del TFUE).

## B. Papel de supervisión

### 1. En virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

El BCE remite un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. A continuación, el presidente del BCE debe presentar este informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que puede celebrar un debate general sobre esa base (artículo 284, apartado 3, del TFUE y artículo 15, apartado 3, de los Estatutos del BCE). El presidente del BCE y los restantes miembros del Comité Ejecutivo pueden, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo (artículo 284, apartado 3, párrafo segundo, del TFUE).

### 2. Iniciativa del Parlamento

El Parlamento pidió que los amplios poderes del BCE previstos en el Tratado, a saber, la libertad de determinar la política monetaria, se compensasen mediante un control democrático (Resolución de 18 de junio de 1996). A tal fin estableció el «diálogo monetario». El presidente del BCE u otro miembro de su Consejo de Gobierno comparecen ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento al menos una vez cada tres meses para responder a preguntas sobre la situación económica y justificar el curso de la política monetaria en la zona del euro. Por otra parte, el Parlamento emite periódicamente un dictamen sobre el informe anual del BCE a través de un informe de propia iniciativa. En 2013, el Parlamento y el BCE concluyeron un acuerdo interinstitucional para garantizar la rendición de cuentas democrática y la supervisión de las tareas encomendadas al BCE en el marco del MUS.

---

→ [Dirk Verbeken / Dražen Rakić](#)

## 2.6.3. La política monetaria europea

*El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) comprende el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión. El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. A fin de alcanzar este objetivo principal, el Consejo de Gobierno del BCE basa sus decisiones en una estrategia de política monetaria de dos pilares y las ejecuta empleando medidas de política monetaria convencionales y no convencionales. Los instrumentos principales de la política monetaria ordinaria del BCE son las operaciones de mercado abierto, las facilidades permanentes y el mantenimiento de reservas mínimas. Como respuesta a la crisis financiera, el BCE también ha cambiado su estrategia de comunicación al ofrecer orientación anticipada sobre la trayectoria futura de su política de tipos de interés, sujeta a las perspectivas de estabilidad de los precios, y ha adoptado una serie de medidas no convencionales de política monetaria. Entre ellas figura la adquisición de activos y títulos de deuda soberana en los mercados secundarios, con el fin de salvaguardar la estabilidad de los precios y la eficacia del mecanismo de transmisión de la política monetaria.*

### Base jurídica

- Artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 4) del Tratado de Lisboa sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

### Objetivos

En virtud del artículo 127, apartado 1, del TFUE, el objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoya las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión. El SEBC actúa con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos (artículo 127, apartado 1, del TFUE).

### Resultados

#### A. Principios rectores de la actividad del BCE

##### 1. Independencia del BCE

El principio esencial de la independencia del BCE se encuentra establecido en el artículo 130 del TFUE: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano». La independencia del BCE se preserva, asimismo, mediante las prohibiciones enunciadas en el artículo 123 del TFUE, que también son aplicables a los bancos centrales nacionales:

queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros. La independencia del BCE se centra en la libre elección de los instrumentos de política monetaria. El Tratado prevé la utilización de instrumentos tradicionales (artículos 18 y 19 de los Estatutos) y permite al Consejo de Gobierno decidir sobre el uso de otros métodos que considere adecuados (artículo 20 de los Estatutos).

##### 2. Principios de responsabilidad y transparencia del BCE

Con el fin de garantizar la credibilidad del BCE, el artículo 284 del TFUE y el artículo 15 de los Estatutos le imponen unas obligaciones de información. El BCE elabora y publica informes sobre las actividades del SEBC con una periodicidad al menos trimestral, y se publica semanalmente un estado financiero consolidado del SEBC. Desde el principio, el boletín mensual del BCE ha ofrecido un análisis exhaustivo de la situación económica y de las perspectivas de evolución de los precios. Dicho boletín mensual fue sustituido en enero de 2015 por un nuevo boletín económico que, habida cuenta del cambio en enero de 2015 a un intervalo de seis semanas entre las reuniones de política monetaria del Consejo de Gobierno, se publicará dos semanas después de cada reunión de política monetaria. El 19 de febrero de 2015, el BCE publicó por primera vez un informe relativo a una reunión de política monetaria del Consejo de Gobierno y, al hacerlo, se adhirió a la política de comunicación de otros bancos centrales importantes. Asimismo, el BCE presenta al Parlamento Europeo un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año anterior y del año en curso. El BCE debe rendir cuentas al Parlamento Europeo y los miembros del Comité

Ejecutivo del BCE comparecen periódicamente ante el Parlamento.

### **3. Normas de votación en el Consejo de Gobierno del BCE (artículo 10, apartado 2, de los Estatutos)**

En las votaciones del Consejo de Gobierno se respetaba el principio de «un miembro, un voto». No obstante, con arreglo a los Tratados de la Unión, se debía introducir un sistema de rotación en el mecanismo de votación del Consejo de Gobierno del BCE en cuanto la zona del euro contara con más de dieciocho Estados, como es el caso desde el 1 de enero de 2015 con la incorporación de Lituania. El propósito de la rotación es garantizar la eficacia del sistema de toma de decisiones del BCE incluso con un mayor número de participantes. Los gobernadores de los países de la zona del euro que ocupan las primeras cinco posiciones según el tamaño de sus economías y de sus sectores financieros (en estos momentos, Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos) disponen de cuatro votos. Los demás (actualmente, catorce) disponen de once. Para ejercer sus derechos de voto, los gobernadores se turnan siguiendo una rotación mensual. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.

## **B. Estrategia de política monetaria del BCE**

### **1. Panorama general**

El 13 de octubre de 1998, el Consejo de Gobierno del BCE estableció los elementos principales de su estrategia de política monetaria, a saber, a) una definición cuantitativa de estabilidad de precios, b) un papel destacado del seguimiento del crecimiento de la masa monetaria, identificado por un agregado monetario, y c) una valoración amplia de las perspectivas de evolución de los precios. El BCE ha optado por una estrategia monetaria basada en dos pilares (pilar 1: análisis económico; y pilar 2: análisis monetario), cuyas respectivas funciones se volvieron a definir con motivo de la revisión de esta estrategia, el 8 de mayo de 2003.

### **2. Estabilidad de los precios**

La estabilidad de los precios se define como una tasa de inflación (incremento interanual del índice de precios de consumo armonizado —IPCA— de la zona del euro) inferior al 2 %, pero cercana a este valor, a medio plazo.

### **3. Primer pilar de la estrategia de política monetaria: análisis económico**

El análisis económico tiene por objeto evaluar los determinantes de corto a medio plazo del comportamiento de los precios, centrando la atención en la actividad real y en la situación financiera de la economía. En este análisis se tiene en cuenta que la evolución de los precios en estos horizontes tempo-

rales se ve influida, en gran medida, por la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados de bienes, de servicios y de factores; para ello, el BCE analiza periódicamente, entre otras variables, la evolución del producto total, de la demanda y de la situación del mercado de trabajo, una amplia gama de indicadores de precios y costes, la política fiscal, la balanza de pagos de la zona del euro y los precios de los activos<sup>[1]</sup>.

### **4. Segundo pilar de la estrategia de política monetaria: análisis monetario**

El análisis monetario aprovecha el vínculo a largo plazo existente entre el dinero y los precios y sirve principalmente como medio para contrastar la información de corto a medio plazo que proporciona el análisis económico. Se trata de un análisis detallado de la evolución monetaria y del crédito al objeto de evaluar sus repercusiones futuras sobre la inflación y el crecimiento económico.

## **C. Ejecución de la política monetaria: instrumentos y procedimientos**

Al establecer los tipos de interés a los que los bancos comerciales pueden obtener dinero del banco central, la política monetaria del BCE influye indirectamente en los tipos de interés de toda la economía de la zona del euro y, más concretamente, en los tipos de los préstamos concedidos por los bancos comerciales y los tipos de los depósitos de ahorro. El BCE utiliza una serie de instrumentos para aplicar su política monetaria.

### **1. Operaciones de mercado abierto**

Las operaciones de mercado abierto desempeñan un papel importante a efectos de controlar los tipos de interés y gestionar la liquidez en el mercado, además de señalar la orientación de la política monetaria. Las operaciones de mercado abierto regulares del Euro-sistema son las operaciones de inyección de liquidez en euros a una semana, denominadas operaciones principales de financiación (OPF), y las operaciones de inyección de liquidez en euros a tres meses, conocidas como operaciones de financiación a plazo más largo (OPFML). Las OPF permiten controlar los tipos de interés a corto plazo, gestionar la liquidez del mercado monetario y señalar la orientación de la política monetaria de la zona del euro, mientras que las OPFML aportan otro tipo de financiación a plazo más largo al sector financiero.

Otras operaciones de mercado abierto no tan regulares son las de ajuste y las estructurales. Mientras que estas van dirigidas principalmente a adaptar la posición estructural del sistema del euro frente al sector financiero de forma permanente, el fin de aquellas es hacer frente a las fluctuaciones impre-

[1] Las descripciones de los dos pilares se han extraído de: La política monetaria del BCE (2011), <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011es.pdf>

vistas de liquidez en el mercado, en particular con miras a suavizar los efectos sobre los tipos de interés.

## 2. Facilidades permanentes

Las facilidades permanentes proporcionan o absorben liquidez a un día y el EONIA (índice medio del tipo del euro a un día) mide el tipo de interés efectivo vigente en el mercado interbancario del euro a un día. El Eurosistema ofrece a las entidades de crédito dos facilidades permanentes: la facilidad marginal de crédito, para obtener liquidez a un día de un banco central, previa presentación de activos admisibles suficientes, y la facilidad de depósito, para realizar depósitos a un día en un banco central.

## 3. Mantenimiento de unas reservas mínimas

De conformidad con el artículo 19, apartado 1, de los Estatutos, el BCE puede exigir que las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros mantengan unas reservas mínimas en el BCE y en los bancos centrales nacionales. La función del sistema de reservas mínimas es la estabilización de los tipos de interés a corto plazo en el mercado y la creación (o ampliación) de un déficit estructural de liquidez en el sistema bancario frente al Eurosistema, lo que facilita el control de los tipos del mercado monetario mediante operaciones periódicas que proporcionen liquidez. Los métodos de cálculo y determinación de la cantidad requerida son fijados por el Consejo de Gobierno.

## 4. Medidas no convencionales en materia de política monetaria y respuesta a las crisis desde 2007: orientación anticipada y programas de compra de activos

Desde julio de 2013, el BCE ha ofrecido orientación anticipada sobre la trayectoria futura de la política de tipos de interés, lo que ha supuesto un cambio importante en su estrategia de comunicación, dado que ha entrañado informar no solo de la valoración que el BCE hace de las condiciones económicas actuales y de los riesgos para la estabilidad de los precios a medio plazo, sino también acerca de las repercusiones de dicha valoración en la futura orientación de su política monetaria.

Por otra parte, se han ejecutado varios programas de compra de activos desde 2009 al objeto de mantener el crecimiento en toda la zona del euro de manera coherente con el objetivo de alcanzar unas tasas de inflación en niveles inferiores, aunque próximos, al 2 % a medio plazo. En 2009 y 2011, el BCE puso en marcha dos programas de adquisiciones de bonos garantizados. Desde el 10 de mayo de 2010 hasta febrero de 2012, el BCE ha realizado intervenciones en los mercados de deuda con arreglo al Programa para Mercados de Valores (PMV). En agosto de 2012, el BCE anunció la posibilidad de llevar a cabo operaciones de mercado abierto en firme en los mercados secundarios de deuda soberana para preservar una transmisión adecuada de la política monetaria y el

carácter único de su política monetaria. En junio de 2014, anunció una serie de operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico, destinadas a aumentar el crédito bancario concedido al sector privado no financiero de la zona del euro, excluyendo los préstamos a hogares para adquisición de vivienda, durante un periodo de dos años. En septiembre de 2014, el BCE anunció dos nuevos programas de adquisición, a saber, el programa de adquisición de bonos de titulización de activos (BTA) y el tercer programa de adquisiciones de bonos garantizados, al objeto de mejorar la transmisión de la política monetaria, respaldar la provisión de crédito a la economía de la zona del euro y, por consiguiente, profundizar en la orientación acomodaticia de la política monetaria. El 9 de marzo de 2015, el BCE inició la adquisición, en el mercado secundario, de deuda emitida por administraciones centrales de la zona del euro, determinadas agencias e instituciones internacionales o supranacionales ubicadas en la zona del euro, con arreglo al programa de compras de valores públicos. En conjunto, el programa de adquisición de BTA, el tercer programa de adquisiciones de bonos garantizados y el programa de compras de valores públicos constituyen el programa ampliado de compra de activos, con compras mensuales de activos por valor de 60 000 millones de euros. El 10 de marzo de 2016, el BCE decidió ampliar las actuales compras mensuales de activos a 80 000 millones de euros, incrementar los límites de cuota de emisor y de emisión para las compras de instrumentos del 33% al 50%, incluir en la lista de activos admisibles los bonos de alta calidad denominados en euros emitidos por empresas no bancarias establecidas en la zona del euro y poner en marcha a partir de junio de 2016 otra serie de cuatro operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico que vencerán a los cuatro años de su fecha respectiva de liquidación. Estas nuevas operaciones tienen por objeto reforzar la orientación acomodaticia de la política monetaria del BCE y mejorar la transmisión de la política monetaria incentivando aún más la concesión de crédito bancario. Estos programas continuarán hasta que el BCE detecte un ajuste sostenido de la trayectoria de la inflación, coherente con su objetivo de alcanzar unas tasas de inflación en niveles inferiores, aunque próximos, al 2 % a medio plazo. El 8 de diciembre de 2016, el Consejo de Gobierno del BCE decidió mantener las compras mensuales de activos por valor de 80 000 millones de euros hasta marzo de 2017. Desde abril de 2017 hasta diciembre de 2017, y más allá si fuera necesario, las compras mensuales se mantendrán en un nivel de 60 000 millones de euros. El BCE también decidió ajustar algunos de los parámetros de su programa de compra de activos, con efecto a partir de enero de 2017: el vencimiento residual mínimo de los activos admisibles con arreglo al programa de compras de valores públicos se redujo de dos años a un año y, con arreglo al programa ampliado de

compra de activos, se permitirá la compra de instrumentos con un rendimiento al vencimiento inferior al tipo aplicable a la facilidad de depósito del BCE, en la medida de lo necesario.

### **Papel del Parlamento Europeo**

De conformidad con el artículo 284, apartado 3, del TFUE y el artículo 15, apartado 3, de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el presidente del BCE tiene la obligación de presentar un informe anual al Parlamento Europeo. En su Resolución, de 25 de febrero de 2016, sobre el Informe Anual 2014 del Banco Central Europeo, el Parlamento destacó la necesidad de mejorar las condiciones financieras de las inversiones, tanto públicas como privadas, advirtió de los riesgos financieros derivados de los tipos de interés

bajos durante un periodo prolongado en determinados Estados miembros y de los elevados y divergentes niveles de endeudamiento público y privado, celebró la decisión por parte del BCE de publicar las actas resumidas de sus reuniones y subrayó la necesidad de control democrático, habida cuenta de las nuevas tareas encomendadas al BCE en relación con sus funciones de supervisión. El presidente del BCE, por costumbre establecida, comparece ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento cuatro veces al año para explicar las decisiones políticas del BCE y responder a las preguntas de los miembros de la comisión (diálogo monetario). Estas reuniones están abiertas al público, y su transcripción se publica en los sitios web del Parlamento y del BCE.

---

→ [Dario Paternoster](#) / [Dirk Verbeken](#) / [Dražen Rakić](#)

## 2.6.4. La gobernanza económica

*La gobernanza económica hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecido para lograr los objetivos de la Unión en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social para la Unión Europea y sus ciudadanos. La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 reveló que la Unión necesitaba un modelo de gobernanza económica más eficaz que la coordinación económica y presupuestaria vigente hasta aquel momento. Los cambios que se han operado en el ámbito de la gobernanza económica incluyen una coordinación y una vigilancia reforzadas de las políticas presupuestarias y macroeconómicas y la instauración de un marco para la gestión de las crisis financieras.*

### Base jurídica

- Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Artículos 2 a 5, 119 a 144 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Protocolos anejos al TFUE: Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, Protocolo n.º 13 sobre los criterios de convergencia y Protocolo n.º 14 sobre el Eurogrupo.

### Objetivos

#### A. Disposiciones del Tratado

En el preámbulo del TUE se afirma que los Estados miembros están «resueltos a lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una unión económica y monetaria».

El artículo 3 del TUE dispone que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».

Los artículos 2, 5 y 119 del TFUE constituyen la base de la coordinación económica: en ellos se exige a los Estados miembros que consideren sus políticas económicas como una cuestión de interés común y que las coordinen estrechamente. Los ámbitos y las formas de coordinación se especifican en el artículo 121, en el que se describen los procedimientos relativos a las recomendaciones políticas, tanto generales (orientaciones generales de las políticas económicas) como específicas por país, y en el artículo 126, en el que se establece el procedimiento que debe seguirse en caso de déficit público excesivo (2.6.6).

En los artículos 136 a 138 se establecen disposiciones específicas para aquellos Estados miembros cuya moneda es el euro, y se les exige que refuercen su coordinación y la vigilancia de la disciplina presupuestaria y de las políticas económicas.

Asimismo, en el título IX sobre el empleo se exige que las políticas de este ámbito estén coordinadas y mantengan la coherencia con las políticas económi-

cas definidas en las orientaciones generales (artículo 146) (2.3.3).

#### B. Ámbitos de la gobernanza económica

La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 reveló que los desequilibrios financieros, presupuestarios y macroeconómicos están estrechamente interrelacionados, no solo dentro de las fronteras nacionales, sino también a escala de la Unión, y en mayor medida en el caso de los países de la zona del euro. Por lo tanto, el sistema de gobernanza económica reforzada, que se creó en 2011 y que sigue en constante evolución, hace referencia a varios ámbitos económicos, entre ellos, las políticas presupuestarias, las cuestiones macroeconómicas, la gestión de crisis, la supervisión macrofinanciera y las inversiones.

### Resultados

#### A. Coordinación económica hasta 2011

Hasta 2011, la coordinación de la política económica se basaba principalmente en el consenso, sin unas normas de obligado cumplimiento, salvo en el marco de la política presupuestaria definida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2.6.6). El ámbito de aplicación de la coordinación económica era amplio y podían emplearse distintas modalidades de cooperación, dependiendo de en qué medida resultaba vinculante el acuerdo de cooperación:

- cooperación mediante intercambio de información, como el diálogo macroeconómico introducido por el Consejo Europeo de Colonia de 1999;
- coordinación como herramienta de gestión de crisis, por ejemplo la instauración del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera en mayo de 2010;
- el método abierto de coordinación mediante el cual los Estados miembros definían objetivos comunes pero determinaban ellos mismos la manera de conseguirlos (un ejemplo es la Estrategia de Lisboa, fijada en marzo de 2000, cuando los dirigentes europeos animaron a los Estados miembros a establecer unos puntos de referen-



cia, determinar mejores prácticas y aplicar las políticas pertinentes);

- delegación de una política: podía cederse completamente la competencia sobre una política a una única institución; algunos ejemplos de ello son la política monetaria (2.6.3) y la política de competencia (2.6.12), delegadas al Banco Central Europeo (BCE) y a la Comisión respectivamente.

## B. Gobernanza económica desde 2011

La crisis desveló problemas fundamentales y tendencias insostenibles en muchos países europeos, y dejó claro que las economías de la Unión son estrictamente interdependientes. Se consideró necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas en la Unión a fin de abordar estos problemas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo en el futuro. Con este objetivo se revisó y reforzó el sistema de organismos y procedimientos de coordinación económica de la Unión: desde 2011 se ha adoptado una serie de actos legislativos y se han creado nuevas instituciones.

### 1. Vigilancia económica y presupuestaria reforzadas y su coordinación en el Semestre Europeo

Una gobernanza reforzada implica: un nuevo método de trabajo sincronizado —el Semestre Europeo— para debatir y coordinar las prioridades económicas y presupuestarias; una vigilancia más estrecha por parte de la Unión de las políticas presupuestarias en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2.6.6); nuevas herramientas para abordar los desequilibrios macroeconómicos (2.6.7); y nuevos instrumentos para ocuparse de los Estados miembros con dificultades financieras (2.6.8).

El Semestre Europeo es el periodo de seis meses del año en el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros para permitirles tener en cuenta las consideraciones de la Unión en una fase temprana de sus decisiones presupuestarias nacionales, así como en relación con otros aspectos de la formulación de sus políticas económicas. El objetivo es garantizar que todas las políticas sean analizadas y valoradas juntas, y que se incluyan los ámbitos políticos que anteriormente no quedaban cubiertos sistemáticamente por la vigilancia económica (por ejemplo, los desequilibrios macroeconómicos y los problemas financieros). Las principales etapas del Semestre Europeo son las siguientes:

- A finales de otoño, la Comisión presenta el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, en el que define las que considera las prioridades de la Unión para el año siguiente en cuanto a las políticas económicas, presupuestarias y laborales y a otras reformas necesarias para impulsar el crecimiento y el empleo. La Comisión

propone recomendaciones específicas para la zona del euro en su conjunto, que a continuación son debatidas por el Consejo y aprobadas por el Consejo Europeo de primavera. La Comisión publica además el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalan los países con posibles desequilibrios macroeconómicos.

- En abril, los Estados miembros presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas (programas de estabilidad o convergencia), así como reformas y medidas para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (programas nacionales de reforma). Esta presentación conjunta permite que se tengan en cuenta la complementariedad y los efectos indirectos entre las políticas presupuestarias y estructurales.
- En mayo, la Comisión evalúa los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia, así como los progresos realizados por los Estados miembros en el logro de los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020 y en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Sobre la base de estas evaluaciones, la Comisión propone recomendaciones específicas para cada país, que son objeto de debate en las distintas formaciones del Consejo.
- Entre junio y julio, el Consejo Europeo aprueba las recomendaciones específicas para cada país, que el Consejo adopta oficialmente en julio, momento en el que se cierra el ciclo anual del Semestre Europeo en el ámbito de la Unión.

El primer Semestre Europeo se puso en práctica en 2011. El diálogo en el ámbito de la Unión sobre política presupuestaria, desequilibrios macroeconómicos, problemas del sector financiero y reformas estructurales que impulsen el crecimiento se celebra de forma conjunta durante el Semestre Europeo y antes de que los Gobiernos elaboren sus proyectos de planes presupuestarios para el ejercicio siguiente y los presenten para su debate en los Parlamentos nacionales durante la segunda mitad del año (el semestre nacional). Antes de finalizar los presupuestos, los Estados miembros de la zona del euro presentan sus proyectos de planes presupuestarios a la Comisión, que se pronuncia al respecto, y al Eurogrupo, encargado de evaluarlos.

2. **Con objeto de sanear el sector financiero, la Unión ha promovido una unión bancaria (2.6.5) con nuevas normas e instituciones, incluidos el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y las Autoridades Europeas de Supervisión (AES), a fin de evitar crisis y asegurarse de que se regula y supervisa correctamente la actividad de los agentes financieros.**

**3. Como consecuencia de las crisis económica y financiera, varios Estados miembros se enfrentaron a graves dificultades en cuanto a su estabilidad financiera o a la sostenibilidad de sus finanzas públicas y, por tanto, solicitaron ayuda financiera (2.6.8). La Unión respondió estableciendo diversos mecanismos, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y adoptando legislación que establece disposiciones relativas a las condiciones macroeconómicas asociadas a los préstamos concedidos a los Estados miembros afectados (Reglamento (UE) n.º 472/2013). La FEFF y el MEDE fueron creados mediante tratados ad hoc, al margen de los Tratados de la Unión Europea, y están dirigidos por un consejo compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros de la zona del euro.**

### C. Posible evolución de la unión económica y monetaria

Una vez superada la crisis económica y financiera, la Unión estableció un proceso destinado a reforzar la arquitectura de la UEM. El proceso se basa en el Informe de los cinco presidentes titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», de 2015, que se centraba en cuatro cuestiones principales:

- una verdadera unión económica;
- una unión financiera;
- una unión fiscal;
- una unión política.

Estas cuatro uniones están estrechamente interrelacionadas y se desarrollarían en paralelo, en tres fases. El informe fue seguido por una serie de comunicaciones, propuestas y medidas, y el debate, aún en curso, se centra en el paquete publicado por la Comisión en diciembre de 2017, en el que se establece una hoja de ruta sobre la profundización de la UEM y una batería de propuestas legislativas en 2018.

### D. Participantes

El Consejo Europeo establece unas prioridades políticas coordinadas y publica unas orientaciones al máximo nivel. El Consejo adopta recomendaciones y decisiones, a partir de propuestas de la Comisión. Esta es responsable de elaborar proyectos de recomendaciones y decisiones, y de evaluar su aplicación. Los Estados miembros se encargan de transmitir informes nacionales, intercambiar información y poner en práctica las recomendaciones y las decisiones adoptadas por el Consejo. El Eurogrupo (compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros que han adoptado el euro) debate temas relacionados con la UEM, normalmente

antes de las reuniones del Consejo Ecofin, y gestiona el Mecanismo Europeo de Estabilidad. El BCE participa en los debates del Eurogrupo sobre cuestiones relativas a la política monetaria o los tipos de cambio. El Comité Económico y Financiero (CEF) emite dictámenes y prepara el trabajo del Consejo, al igual que el Comité de Política Económica (CPE) y el Grupo de Trabajo del Eurogrupo.

### Papel del Parlamento Europeo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento se convierte en colegislador por lo que respecta a la adopción de normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE).

Mediante los actos legislativos relativos a la gobernanza económica se ha establecido el Diálogo Económico. A fin de reforzar el diálogo entre las instituciones de la Unión, en particular el Parlamento, el Consejo y la Comisión, así como para garantizar una mayor transparencia y responsabilidad, las comisiones competentes del Parlamento podrán invitar al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo o al presidente del Eurogrupo a que comparezcan para debatir sus respectivas decisiones o presentar sus actividades en el contexto del Semestre Europeo. En el marco de este diálogo, el Parlamento puede ofrecer también a un Estado miembro la oportunidad de participar en un intercambio de puntos de vista cuando dicho Estado miembro sea objeto de una decisión del Consejo dentro del procedimiento de déficit excesivo o el procedimiento de desequilibrio excesivo.

En el marco del Semestre Europeo, el Parlamento emite su dictamen acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento mediante resoluciones específicas, en las que también tiene en cuenta las aportaciones recopiladas durante una semana de reuniones parlamentarias sobre el Semestre Europeo que se celebra a principios de año con los Parlamentos nacionales. A finales de otoño, el Parlamento emite su dictamen acerca del ciclo del Semestre Europeo en curso (incluidas las recomendaciones específicas para cada país, adoptadas por el Consejo), tomando asimismo en consideración los resultados de una reunión conjunta con los presidentes de las comisiones competentes de los Parlamentos nacionales.

El Parlamento fomenta la implicación de los Parlamentos nacionales a través de reuniones anuales con miembros de las comisiones pertinentes de los mismos. Asimismo, en consonancia con las disposiciones jurídicas y políticas de cada Estado miembro, los Parlamentos nacionales deben tener una adecuada participación en el Semestre Europeo y en la preparación de los programas de estabilidad o convergencia y los programas nacionales de reforma, con el fin de reforzar la transparencia, la implicación y la

responsabilidad en relación con las decisiones que se adopten.

El Parlamento se ha pronunciado sobre la posible evolución de la UEM en varias resoluciones, a saber, su Resolución sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro; su Resolución sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea y su Resolución sobre mejora del funcionamiento de la construcción

de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa. El Parlamento trata actualmente propuestas destinadas a aumentar la legitimidad y la rendición de cuentas democrática de los procedimientos, así como a incrementar sus competencias de control.

---

→ [Alice Zoppè](#)

## 2.6.5. La unión bancaria

*La unión bancaria se creó como respuesta a la crisis financiera y consta actualmente de dos elementos: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El MUS supervisa los bancos de mayor tamaño e importancia de la zona del euro directamente a escala europea, mientras que la finalidad del MUR es la resolución de los bancos en dificultades de una manera ordenada y con costes mínimos para los contribuyentes y para la economía real. Se está debatiendo un tercer elemento, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).*

### Base jurídica

Artículos 114 y 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La unión bancaria es un complemento fundamental de la unión económica y monetaria (UEM) y del mercado interior, ya que armoniza la responsabilidad relativa a la supervisión, la resolución y la financiación en el ámbito de la Unión y obliga a los bancos de la zona del euro a cumplir las mismas normas. En concreto, dichas normas garantizan que los bancos asuman riesgos calculados y que, cuando se equivoquen, paguen por sus pérdidas y afronten la posibilidad del cierre, a la vez que se minimiza el coste para el contribuyente.

### Resultados

#### A. Hoja de ruta para la unión bancaria

En diciembre de 2012, el presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo (BCE) y del Eurogrupo, elaboró una hoja de ruta específica con plazos determinados para lograr una auténtica UEM. Una de las partes esenciales de esta hoja de ruta era la creación de un marco financiero más integrado, es decir, la unión bancaria.

#### B. Acuerdo sobre el MUS

En marzo de 2013, el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para establecer el primer pilar de la unión bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que abarca todos los bancos de la zona del euro. Los Estados miembros que no pertenezcan a la zona del euro pueden adherirse si lo desean. El MUS, operativo desde el 4 de noviembre de 2014, se ha ubicado en el seno del BCE y se ocupa de la supervisión directa de los grupos bancarios de mayor tamaño y relevancia (127 entidades en noviembre de 2016), mientras que los supervisores nacionales siguen supervisando al resto de bancos, aunque bajo la responsabilidad final del BCE. Los criterios para determinar si un banco se considera significativo (y, por tanto, queda bajo la supervisión directa del BCE) se definen en el Reglamento del

MUS y en el Reglamento marco del MUS y tienen que ver con el tamaño, la importancia económica, las actividades transfronterizas y la necesidad de apoyo público directo del banco en cuestión. En paralelo a la elaboración de dichos criterios, el número concreto de bancos supervisados directamente por el BCE puede variar con el tiempo; además, el BCE puede decidir en cualquier momento clasificar un banco como significativo a fin de garantizar que se apliquen con coherencia unas normas de supervisión estrictas.

Con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, la separación organizativa y operativa de las funciones del BCE en los ámbitos de la supervisión y de la política monetaria se rige por normas claras.

#### C. Evaluaciones exhaustivas y pruebas de resistencia

Antes de asumir sus responsabilidades de supervisión, el BCE llevó a cabo una evaluación exhaustiva que consistió en una revisión de la calidad de los activos y pruebas de resistencia. El objetivo era lograr una mayor transparencia en los balances de los bancos con miras a garantizar un punto de partida fiable. Los resultados, publicados el 27 de octubre de 2014, mostraron que 25 de los 130 bancos participantes presentaban un déficit de capital. Aunque algunas carencias se habían subsanado antes de la publicación, todos los bancos tuvieron que presentar planes de capitalización al BCE en los que indicaran cómo tenían previsto colmar las lagunas durante 2015.

Como se ha dicho, el número concreto de bancos supervisados directamente por el BCE varía con el tiempo. Todos los bancos que se añaden a la lista de entidades supervisadas se someten a un tipo similar de «chequeo de salud financiera»; en 2015, nueve bancos se sometieron a evaluaciones exhaustivas, y en cinco de ellos se detectaron déficits de capital de distinta magnitud. En 2016, el BCE llevó a cabo una evaluación exhaustiva de otros cuatro bancos de Irlanda, Italia, Letonia y Eslovenia. Los resultados correspondientes a los bancos irlandés, italiano y esloveno se publicaron en noviembre de 2016 y ninguno de los tres presentaba un déficit de capital.

En 2018, el BCE examinará 37 bancos de la zona del euro como parte de las pruebas de resistencia a escala de la Unión para 2018 realizadas con la Auto-

ridad Bancaria Europea (ABE) y coordinada por esta. Los resultados de las pruebas de resistencia, que se publicarán a principios de noviembre, proporcionarán a las partes interesadas y al público información sobre la resiliencia de los bancos y su capacidad de amortiguar las perturbaciones. El 5 de mayo de 2018 ya se publicaron por separado los resultados de las mismas pruebas de resistencia de cuatro bancos griegos, de modo que estuvieran disponibles antes de la expiración del tercer programa del Mecanismo Europeo de Estabilidad para Grecia.

#### D. MUR

En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo lograron un acuerdo político para la creación del segundo pilar de la unión bancaria, el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El principal objetivo del MUR es garantizar que las quiebras bancarias que puedan suceder en un futuro en la unión bancaria se gestionen de forma eficiente, con costes mínimos para el contribuyente y la economía real. El ámbito de actuación del MUR es idéntico al del MUS, es decir, una autoridad central, la Junta Única de Resolución (JUR), es la responsable final de la decisión de iniciar la resolución de un banco, mientras que la decisión operativa se aplicará en cooperación con las autoridades nacionales de resolución. La JUR inició su trabajo como organismo autónomo de la Unión el 1 de enero de 2015 y es plenamente operativa desde enero de 2016.

El 7 de junio de 2017, la JUR adoptó su primera decisión de resolución en el caso del Banco Popular. El 23 de junio de 2017, la JUR decidió no tomar medidas de resolución en relación con la Banca Popolari di Vicenza y Veneto Banca, y el 24 de febrero de 2018 llegó a la misma decisión en relación con el ABLV Bank AS y su filial ABLV Bank Luxembourg S.A.

#### E. FUR

Las normas que rigen la unión bancaria tienen por objeto asegurar que sean, en primer lugar, los bancos y sus accionistas quienes financien las resoluciones y, si es necesario, también parcialmente los acreedores del banco. No obstante, también se dispondrá de otra fuente de financiación a la que se podrá recurrir si las contribuciones de los accionistas y las de los acreedores del banco no son suficientes: el Fondo Único de Resolución (FUR), que administra la JUR. Una vez que el FUR alcance el nivel de financiación previsto, dispondrá de unos 55 000 millones de euros, lo que equivale a aproximadamente el 1 % de los depósitos cubiertos en la zona del euro. Los bancos abonarán las contribuciones al FUR a lo largo de ocho años. En diciembre de 2015, los Estados miembros que participan en la unión bancaria acordaron poner en marcha un sistema de mecanismos de financiación puente, facilitando líneas de crédito individuales nacionales para respaldar sus propios compartimentos nacionales en el FUR en caso de

déficit de financiación. El 24 de julio de 2018, la JUR anunció que había recaudado otros 7 500 millones EUR a través de las aportaciones *ex ante* anuales al Fondo Único de Resolución, que de este modo acumula un total de 24 900 millones EUR.

#### F. DRRB

Las nuevas normas en cuanto al reparto de la carga que se aplican en caso de resoluciones bancarias se definen en la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB), aprobada por el Parlamento en abril de 2014. Contempla maneras para que pueda efectuarse una resolución de los bancos con problemas sin necesidad de que los contribuyentes los rescaten, en aplicación del principio de que las pérdidas deben asumirlas, en primer lugar, los accionistas y acreedores, en lugar de recurrir a los fondos estatales. Actualmente están en curso procedimientos legislativos para modificar la Directiva, con el fin, en particular, de incorporar las normas internacionales sobre las capacidades de absorción de pérdidas y de recapitalización: el 19 de junio de 2018, el Comité de Asuntos Económicos (ECON) del Parlamento Europeo aprobó su informe final, que está a la espera de la primera lectura en el Pleno.

#### G. DRC/RRC

Mediante los requisitos mínimos de capital se fija cuánto capital debe mantener un banco para que se considere seguro operar con él y sea capaz de afrontar por sí solo las pérdidas operativas. La crisis financiera demostró que los requisitos mínimos de capital que exigía la regulación anterior eran, de hecho, demasiado bajos en un contexto de crisis grave. Por lo tanto, se acordó a escala internacional aumentar los umbrales mínimos respectivos (principios de Basilea III). En abril de 2013, el Parlamento aprobó dos actos jurídicos que integran en el Derecho de la Unión los requisitos prudenciales de capital aplicables a los bancos: la cuarta Directiva sobre requisitos de capital (DRC) y el Reglamento sobre requisitos de capital (RRC). La DRC y el RRC entraron en vigor el 1 de enero de 2014.

Se fortalece la igualdad de condiciones en el mercado único al aplicar un código normativo único a todos los bancos de la Unión. En los actos jurídicos que aprobó el Parlamento, quedaban por resolver algunos detalles técnicos. Por lo tanto, se otorgaron poderes a la Comisión para elaborar actos legislativos complementarios (las denominadas medidas de nivel 2) que concreten los detalles técnicos que faltan. Estas medidas de nivel 2 son una parte importante del trabajo en la actual legislatura (2014-2019).

El 23 de noviembre de 2016, la Comisión presentó un paquete exhaustivo de reformas para modificar las normas definidas en la DRC y el RRC. En el Parlamento, las dos propuestas legislativas para la modificación de la DRC y del RRC se han negociado en paralelo. La Comisión ECON aprobó su informe com-

pleto sobre las propuestas de modificación el 19 de junio de 2018.

## H. SEGD

El 24 de noviembre de 2015, la Comisión presentó una propuesta legislativa con la que buscaba añadir un nuevo elemento a la unión bancaria, a saber, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). La propuesta de la Comisión se basa en los sistemas nacionales de garantía de depósitos existentes y recomienda la introducción gradual del SEGD. La propuesta está concebida como neutra, desde el punto de vista de los costes, para el conjunto del sector bancario (si bien se exigirá a los bancos con más riesgos una contribución superior a la de bancos más seguros) y se recomiendan garantías y medidas complementarias para reducir los riesgos bancarios.

El Parlamento Europeo ha puesto en marcha su procedimiento interno relativo a esta cuestión. La ponente publicó su proyecto de informe sobre el SEGD el 4 de noviembre de 2016.

## Papel del Parlamento Europeo

Como respuesta a la hoja de ruta sobre una auténtica UEM, el 20 de noviembre de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución titulada «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», con recomendaciones a la Comisión para la creación de una verdadera unión bancaria. Con la adopción en 2013 y 2014 de los actos legislativos relativos al MUS, al MUR, a los sistemas de garantía de depósitos, a la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y a la cuarta DRC, el Parlamento contribuyó de forma significativa a la creación de una auténtica unión bancaria.

Dichos actos legislativos conceden al Parlamento una función en el control de las instituciones de reciente creación. El BCE responde de su papel de supervisión (por ejemplo, del MUS) ante el Parlamento y el Consejo. La rendición de cuentas ante el Parlamento se detalla en un Acuerdo Interinstitucional suscrito entre este y el BCE.

Hasta el momento, se han celebrado doce audiencias públicas ordinarias de la presidenta del MUS en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (los días 18 de marzo de 2014, 3 de noviembre de 2014, 31 de marzo de 2015, 19 de octubre de 2015, 22 de marzo de 2016, 13 de junio de 2016, 9 de noviembre de 2016, 23 de marzo de 2017, 19 de junio de 2017, 9 de noviembre de 2017, 26 de marzo de 2018 y 19 de junio de 2018).

El mismo procedimiento se aplica a la Junta Única de Resolución, cuyo presidente comparece al menos una vez cada año natural en una audiencia convocada por la comisión competente del Parlamento en la que se analiza el desempeño de las funciones de resolución por parte de la Junta. Hasta el momento, se han celebrado nueve audiencias públicas de la JUR en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (los días 16 de junio de 2015, 28 de enero de 2016, 13 de julio de 2016, 5 de diciembre de 2016, 22 de marzo de 2017, 11 de julio de 2017, 4 de diciembre de 2017, 20 de marzo de 2018 y 11 de julio de 2018).

Los detalles sobre la rendición de cuentas de la JUR ante el Parlamento y las modalidades prácticas correspondientes figuran en un Acuerdo Interinstitucional suscrito entre el Parlamento y la JUR que se publicó el 24 de diciembre de 2015.

---

→ [Marcel Magnus](#)

## 2.6.6. El marco de la Unión para las políticas presupuestarias

*A fin de garantizar la estabilidad de la unión económica y monetaria, es necesario reforzar el marco para evitar la insostenibilidad de las finanzas públicas. A finales de 2011 entró en vigor, como parte del paquete de seis medidas (six-pack), una reforma que modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A principios de 2013 entró en vigor otra reforma, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que tiene carácter intergubernamental e incluye el Pacto Presupuestario. En mayo de 2013 entró en vigor, como parte del paquete de dos medidas (two-pack), un reglamento relativo a la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios nacionales.*

### Base jurídica

- Artículos 3, 119 a 144, 136, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y Protocolo (n.º 13) sobre los criterios de convergencia, anejos al TFUE.

### Objetivos

La arquitectura de la Unión Europea para las políticas presupuestarias tiene como objetivo construir un marco sólido y eficaz en materia de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Las reformas de la estructura de 2011-2013 son una respuesta directa a la crisis de la deuda soberana, que puso de manifiesto la necesidad de unas normas más estrictas que tuvieran en cuenta los efectos indirectos de unas finanzas públicas insostenibles dentro de la zona del euro. Por lo tanto, en el marco revisado se ha aprovechado la experiencia que proporcionaron los errores iniciales de concepción de la unión monetaria europea y se ha intentado reforzar el principio rector de unas finanzas públicas sólidas, consagrado en el artículo 119, apartado 3, del TFUE.

### Resultados

#### A. Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

El Derecho primario de la Unión establece la principal base jurídica para el PEC en los artículos 121 (supervisión multilateral) y 126 del TFUE (procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo), y en el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. El Derecho derivado de la Unión dispone, de forma más detallada, cómo se tienen que aplicar las normas y los procedimientos establecidos en el Tratado. El 13 de diciembre de 2011 entró en vigor el primer conjunto de medidas de gobernanza económica (**six-pack**), que reforma y modifica las normas del PEC. El PEC modificado establece los principales instrumentos para la super-

visión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora). En su forma actual, el PEC está compuesto por las siguientes medidas:

- Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente preventiva.
- Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctora.
- Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

Asimismo, el Código de conducta, que es un dictamen del Comité Económico y Financiero (CEF), perteneciente al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, contiene especificaciones sobre la aplicación del PEC y ofrece orientaciones sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia. Pese a que el Código de conducta se encuentra oficialmente por debajo del nivel de un reglamento, en la práctica reviste gran importancia porque indica cómo aplicar el PEC. La última versión, fruto del acuerdo en el CEF el 15 de mayo de 2017, contiene especificaciones sobre la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del PEC (a través de las denominadas cláusulas de inversión y reforma estructural y mediante una matriz que indica los periodos económicos buenos y malos dentro de la vertiente preventiva del PEC). Dichas especificaciones se basan en la Posición Común sobre flexibilidad en

el marco del PEC acordada por el CEF en noviembre de 2015, que fue refrendada por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros en febrero de 2016; el debate al respecto había a su vez tenido como punto de partida la Comunicación de la Comisión sobre flexibilidad de enero de 2015. Por otra parte, el Código de conducta incluye en su versión actual dos dictámenes del CEF de noviembre de 2016 en los que se pone un mayor énfasis en el valor de referencia para el gasto, si bien el indicador del saldo estructural sigue siendo un elemento determinante del marco de supervisión presupuestaria.

### 1. Vertiente preventiva del PEC

El objetivo de la vertiente preventiva es garantizar la solidez de las finanzas públicas mediante la supervisión multilateral, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 del TFUE. El Reglamento (CE) n.º 1466/97, en su versión modificada, y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011 constituyen las bases de la legislación derivada.

Un concepto clave en materia de supervisión y orientación es el objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país. Dicho objetivo tiene que situarse entre el - 1 % del PIB y el equilibrio o el superávit, ajustado en función de los efectos cíclicos y las medidas puntuales de carácter provisional. Este objetivo debe revisarse cada tres años, o cuando se lleven a cabo importantes reformas estructurales que afecten a la situación presupuestaria. Los instrumentos principales de la vertiente preventiva del PEC son los programas de estabilidad y convergencia.

#### Programas de estabilidad y convergencia

Presentación: como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, los Estados miembros tienen que presentar todos los años en abril a la Comisión y al Consejo un programa de estabilidad (en el caso de los Estados miembros de la zona del euro) o un programa de convergencia (en el caso de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro). Los programas de estabilidad han de incluir, entre otros aspectos, el objetivo presupuestario a medio plazo, la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y un análisis hipotético en el que se examinen los efectos de los cambios en los principales supuestos económicos subyacentes sobre la situación presupuestaria. Los cálculos deben basarse en las hipótesis macropresupuestarias más probables (o prudentes). Estos programas se publican.

Evaluación: el Consejo estudia los programas basándose en la evaluación de la Comisión y del CEF. En particular, se comprueban los avances realizados con vistas a la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo. Como novedad en su versión modificada, el PEC establece la consideración explícita de la evolución del gasto en la evaluación.

Dictamen: basándose en una recomendación de la Comisión y tras consultar el CEF, el Consejo emite un dictamen sobre los programas. En su dictamen, el Consejo puede pedir a los Estados miembros que ajusten los programas. El dictamen forma parte integral de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo al final de cada Semestre Europeo.

Supervisión: la Comisión y el Consejo supervisan la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia.

Alerta rápida: si se observan importantes desviaciones respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, la Comisión dirige una advertencia al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE [artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 modificado]. Esta advertencia adopta la forma de una recomendación del Consejo en la que se solicita que el Estado miembro en cuestión realice los ajustes necesarios en sus políticas.

Sanciones: en relación con los Estados miembros de la zona del euro, el PEC modificado también prevé la posibilidad de imponer sanciones en forma de un depósito con intereses que asciende al 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente cuando el Estado miembro en cuestión no adopte las medidas de ajuste adecuadas. Asimismo, se prevé la posibilidad de imponer multas por la manipulación de los datos de déficit o de deuda.

Semestre Europeo: la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia forman parte del Semestre Europeo, que es un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la Unión Europea en el cual se incluye la vertiente preventiva del PEC.

### 2. Vertiente correctora del PEC

#### Procedimiento de déficit excesivo (PDE)

El objetivo del PDE es evitar el déficit excesivo y garantizar su pronta corrección. El PDE se rige por el artículo 126 del TFUE, el Protocolo n.º 12 anejo al Tratado, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

De conformidad con el PEC modificado, este procedimiento se activa en virtud del criterio de déficit o de deuda:

- Criterio de déficit: se considera que el déficit de las administraciones públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3 % del PIB a precios de mercado.
- Criterio de deuda: la deuda es superior al 60 % del PIB y, en los tres últimos años, no se ha logrado el objetivo de reducción anual de una veintava parte de la deuda por encima del umbral del 60 %.



Asimismo, el Reglamento modificado incluye disposiciones que clarifican cuándo un déficit superior al valor de referencia señalado se considerará excepcional (cuando por ejemplo obedezca a una circunstancia inusual o a una grave recesión económica) o temporal (cuando las previsiones indiquen que el déficit disminuirá por debajo del valor de referencia tras la finalización de la circunstancia inusual o recesión).

El artículo 126, apartados 3 a 6, del TFUE establece el procedimiento para valorar el déficit excesivo y tomar una decisión al respecto. Si un Estado miembro no cumple por lo menos uno de los dos criterios, o existe el riesgo de que no lo cumpla, la Comisión elabora un informe. El CEF emite un dictamen sobre este informe. Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remite un dictamen a dicho Estado miembro e informa al Consejo. Basándose en una propuesta de la Comisión, el Consejo toma la decisión definitiva respecto a si existe un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE) y, a continuación, sobre la base de una recomendación de la Comisión, adopta una recomendación dirigida al Estado miembro de que se trate (artículo 126, apartado 7, del TFUE) para exigir la adopción de medidas eficaces tendentes a reducir el déficit, estableciendo un plazo máximo de seis meses. Si el Consejo determina que no se han adoptado dichas medidas, podrá hacer pública su recomendación (artículo 126, apartado 8, del TFUE). Si un Estado miembro sigue negándose a seguir las recomendaciones, el Consejo puede formularle una advertencia para que adopte, en un plazo determinado, las medidas adecuadas (artículo 126, apartado 9, del TFUE).

Sanciones: el PDE también prevé sanciones en caso de incumplimiento (artículo 126, apartado 11, del TFUE). Por lo que respecta a los Estados miembros de la zona del euro, por regla general, esta sanción es una multa, que presenta un componente fijo (0,2 % del PIB) y un componente variable (hasta un máximo del 0,5 % del PIB para la suma de ambos componentes).

Se prevén sanciones complementarias para los Estados miembros de la zona del euro en el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Las sanciones se imponen en diferentes fases del PDE e implican la constitución de depósitos sin intereses del 0,2 % y la imposición de una multa del 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente. Conforme a lo dispuesto en dicho Reglamento, también se prevén sanciones por manipulación de estadísticas.

## B. Pacto Presupuestario

En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido y Chequia (Croacia tampoco lo firmó ni antes

ni después de su adhesión a la Unión el 1 de julio de 2013), firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que tiene carácter intergubernamental y cuyo componente fiscal es el Pacto Presupuestario. El Pacto Presupuestario establece que la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, con un límite mínimo del déficit estructural del 0,5 % del PIB (si la deuda pública es inferior al 60 % del PIB, este límite mínimo se fija en un 1 % del PIB), ha de quedar consagrada en la legislación nacional, preferiblemente a nivel constitucional (freno del endeudamiento). Los Estados miembros pueden interponer recurso contra otros Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aquellos casos en los que dicha regla no se haya aplicado adecuadamente. Entre las disposiciones adicionales se incluyen la activación automática del mecanismo de corrección y las normas de obligado cumplimiento para los países sometidos a un PDE. Por otra parte, únicamente aquellos Estados miembros que hayan firmado el Pacto Presupuestario podrán recibir asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

## C. Otras reformas para reforzar la gobernanza económica en la zona del euro

Las reformas de 2011-2013 de la gobernanza económica de la Unión y del marco de las políticas presupuestarias abarcan, aparte de las normas revisadas del PEC y del TECG intergubernamental, dos Reglamentos cuyo propósito es reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (el **two-pack**):

- Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, 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.
- Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

El primero de estos Reglamentos tiene por principal objeto establecer calendarios presupuestarios comunes para todos los Estados miembros de la zona del euro, así como normas para el seguimiento y la evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros por parte de la Comisión. En el caso de que se produzcan graves incumplimientos de las normas del PEC, la Comisión puede solicitar la revisión de los planes. Además, se estipula que los Estados miembros de la zona del euro que estén sometidos a un PDE deben presentar un programa de asociación económica en el que detallen las medi-

das políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre dicho programa.

El otro Reglamento, que afecta a los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, establece normas para el reforzamiento de la supervisión, la ayuda financiera y la supervisión posterior al programa (en tanto en cuanto no se haya reembolsado como mínimo el 75 % de la ayuda financiera recibida).

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo es colegislador por lo que respecta al establecimiento de normas relativas a la supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE), y se le consulta sobre el Derecho derivado relacionado con la aplicación del PDE (artículo 126, apartado 14, del TFUE). El PEC modificado contiene

un nuevo instrumento, el diálogo económico, que concede al Parlamento un papel destacado en el actual marco de las políticas presupuestarias, ya que faculta a la comisión competente del Parlamento a invitar a un intercambio de puntos de vista al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo, al presidente del Eurogrupo y, si procede, a un Estado miembro. El Parlamento es asimismo informado periódicamente sobre la aplicación de los Reglamentos. Por otra parte, los poderes de la Comisión para imponer requisitos de información adicionales en el marco del nuevo Reglamento para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro han pasado a ser renovables cada tres años, pudiendo el Parlamento o el Consejo revocar dichos poderes.

---

→ Jost Angerer

## 2.6.7. La supervisión macroeconómica

*En la última década, la Unión ha experimentado considerables desequilibrios macroeconómicos (que han acentuado los efectos negativos de la crisis financiera que comenzó en 2008) e importantes divergencias en términos de competitividad (que han impedido la aplicación efectiva de medidas comunes en materia de política monetaria). En 2011 se creó el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), un mecanismo de supervisión y ejecución que tiene por objetivo facilitar la detección y corrección temprana de tales desequilibrios en los Estados miembros prestando una atención específica a los desequilibrios con posibles efectos de contagio a otros Estados miembros.*

### Base jurídica

- Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículos 119, 121 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) es un mecanismo de supervisión y ejecución que tiene por objeto prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos en la Unión. La supervisión emprendida forma parte del Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas (2.6.4).

Dicha supervisión se basa en los siguientes elementos:

1. Informe sobre el mecanismo de alerta, elaborado por la Comisión y basado en un cuadro de indicadores y umbrales. Los indicadores del cuadro se refieren a desequilibrios externos (balanza por cuenta corriente, posición de inversión internacional neta, tipo de cambio efectivo real, variación de las cuotas de exportación y costes laborales unitarios) y desequilibrios internos (precio de la vivienda, flujo de crédito del sector privado, deuda del sector privado, deuda pública, tasa de desempleo y variación de los pasivos del sector financiero, así como otros indicadores relativos al empleo y el desempleo). Para cada uno de los indicadores se ha establecido un umbral que señala la posible aparición de un problema específico; algunos umbrales son diferentes para los Estados miembros de la zona del euro y los no pertenecientes a dicha zona. Si un Estado miembro supera varios umbrales, la Comisión lleva a cabo un examen exhaustivo, es decir, un análisis económico más minucioso para determinar si es probable que aparezcan desequilibrios macroeconómicos o si estos ya existen, y si se han corregido dichos desequilibrios.
2. Recomendaciones preventivas. Si, a tenor de los resultados del examen exhaustivo, la Comisión llega a la conclusión de que existen desequilibrios macroeconómicos, debe informar al Parlamento, al Consejo y al Eurogrupo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, puede dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el procedi-

miento contemplado en el artículo 121, apartado 2, del TFUE. Estas recomendaciones preventivas del PDM forman parte de las recomendaciones específicas por país que, dentro del Semestre Europeo, el Consejo dirige todos los años en julio a cada Estado miembro.

3. Recomendaciones de correcciones en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo. Si, a tenor del examen exhaustivo, la Comisión concluye que el Estado miembro en cuestión presenta desequilibrios excesivos, debe informar al Parlamento, al Consejo, al Eurogrupo, a las Autoridades Europeas de Supervisión pertinentes y a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, puede adoptar, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE, una recomendación en la que constate la existencia de un desequilibrio excesivo y recomiende al Estado miembro de que se trate que tome medidas correctoras. La recomendación del Consejo debe determinar la naturaleza y repercusiones de los desequilibrios y especificar un conjunto de recomendaciones de actuación que deberán seguirse, junto con el plazo de que dispone el Estado miembro de que se trate para presentar un plan de medidas correctoras.

4. Planes de medidas correctoras. Todo Estado miembro que sea objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo debe presentar un plan de medidas correctoras dentro del plazo establecido en la recomendación del Consejo. Sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo debe valorar el plan de medidas correctoras en los dos meses siguientes a su presentación.

5. Evaluación de las medidas correctoras. Sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo debe valorar si el Estado miembro en cuestión ha tomado las medidas correctoras recomendadas. Si considera que el Estado miembro no ha tomado tales medidas, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, debe adoptar una decisión (basada en una votación por mayoría cualificada inversa) en la que se constate el incumplimiento, junto con una recomendación en la que se fijen nuevos plazos para la adopción de medidas correctoras. En este caso, el Consejo debe informar al Consejo Europeo.

6. Posibles sanciones económicas. Los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro que no atiendan a las recomendaciones elaboradas en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo pueden ser objeto de sanciones graduales, que van desde un depósito con intereses hasta multas anuales. El importe del depósito con intereses o de la multa debe ser equivalente al 0,1 % del PIB nacional.

## Resultados

Desde la implantación del PDM en 2012, en lo que a número de Estados miembros respecta:

- Los que son objeto de un examen exhaustivo pasaron de doce en 2012 a diecinueve en 2016 para bajar esta cifra a doce en 2018;
- Los que se estima que experimentan desequilibrios aumentaron entre 2012 y 2015, pasando de doce a dieciséis, pero en 2018 se han quedado en once;
- Los que se estima que experimentan desequilibrios excesivos, de los cuales no había ninguno en 2012, eran seis en 2017, pero en 2018 se han reducido a tres.

La Comisión todavía no ha propuesto el inicio de procedimiento de desequilibrio excesivo alguno, y ello a pesar de que el Consejo y el Banco Central Europeo han pedido que se utilice plenamente dicho procedimiento, aplicando cuando corresponda el componente corrector.

Todos los Estados miembros con desequilibrios son objeto de un seguimiento específico, más estricto si se trata de países con desequilibrios excesivos, el cual implica diálogos con las autoridades nacionales, misiones de expertos e informes periódicos de evolución. Todo ello debería asimismo contribuir al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones específicas por país en los Estados miembros en cuestión.

Si se estima que un Estado miembro se encuentra en peligro de experimentar desequilibrios macroeconómicos, puede fundamentarse en el PDM la totalidad o parte de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo. Con el paso de los años ha ido aumentando el número de recomendaciones de este tipo, si bien no puede decirse lo mismo de su grado de aplicación.

## Papel del Parlamento Europeo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento pasa a ser colegislador en el establecimiento de normas de supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE).

Mediante los actos legislativos relativos a la supervisión macroeconómica se ha establecido el llamado «diálogo económico». Con objeto de mejorar el diálogo entre las instituciones de la Unión, en particular el Parlamento, el Consejo y la Comisión, y de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, la comisión competente del Parlamento puede invitar al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo o al presidente del Eurogrupo a que comparezcan para debatir sus respectivas decisiones o presentar sus actividades en el marco del Semestre Europeo. Dentro de este diálogo, el Parlamento también puede ofrecer la posibilidad de un intercambio de puntos de vista con un Estado miembro objeto de una recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo.

A finales de otoño, el Parlamento emite su dictamen acerca del ciclo del Semestre Europeo en curso (incluidas las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo), tomando asimismo en consideración los resultados de una reunión conjunta con los representantes de las comisiones competentes de los Parlamentos nacionales.

En el marco del PDM, la Comisión colabora con el Parlamento y el Consejo a la hora de determinar el conjunto de indicadores macroeconómicos que debe incluirse en el cuadro de indicadores empleado para supervisar los posibles desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros.

El Parlamento fomenta la participación de los Parlamentos nacionales a través de reuniones anuales con miembros de las comisiones pertinentes de estos. Asimismo, en consonancia con las disposiciones jurídicas y políticas de cada Estado miembro, los Parlamentos nacionales deben tener una adecuada participación en el Semestre Europeo y en la preparación de los programas de estabilidad, los programas de convergencia y los programas nacionales de reforma, con el fin de reforzar la transparencia, la apropiación y la responsabilidad respecto de las decisiones que se adopten.

---

→ Alice Zoppè

## 2.6.8. La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión

*El objetivo de los mecanismos de asistencia financiera europeos es proteger la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro, pues las dificultades financieras en un Estado miembro pueden tener repercusiones significativas en la estabilidad macrofinanciera de otros Estados miembros. La asistencia financiera está vinculada a la condicionalidad macroeconómica (se trata de un crédito y no de una transferencia presupuestaria), a fin de garantizar que los Estados miembros receptores de la ayuda apliquen las reformas presupuestarias, económicas, estructurales y de supervisión necesarias. Las reformas se acuerdan y se definen en documentos específicos (memorandos de entendimiento) que se publican en el sitio web de la Comisión.*

### Marco jurídico primario

- Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)
- Artículos 2 a 5, 119 a 144 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- Protocolos 4, 12, 13 y 14 anejos al TFUE.

### Objetivos

Los mecanismos para facilitar asistencia financiera a los Estados miembros están concebidos para proteger la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro. Constituyen elementos fundamentales para un marco económico y de gobernanza más fuerte con vistas a la unión económica y monetaria (2.6.4).

### Resultados

**A. En mayo de 2010, los Estados miembros de la Unión constituyeron un mecanismo temporal de estabilización a fin de proteger su estabilidad financiera en el contexto de la crisis de deuda soberana. Incluye los dos programas de préstamos siguientes:**

#### 1. El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)

En el marco del MEEF, la Comisión puede contraer empréstitos por un total de 60 000 millones de euros en los mercados financieros en nombre de la Unión con una garantía implícita del presupuesto de la UE. El MEEF puede facilitar asistencia a todos los Estados miembros de la Unión.

Este mecanismo se ha activado para Irlanda, Portugal y Grecia.

Desde la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el MEEF sigue en vigor a fin de hacer frente, en especial, a situaciones excepcionales en las que su utilización sea necesaria por motivos prácticos, financieros o de procedimiento, en gene-

ral antes de la asistencia financiera del MEDE o junto a esta.

#### 2. La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)

La FEEF, que crearon los Estados miembros de la zona del euro como mecanismo temporal, dispone de una capacidad efectiva de concesión de préstamos de 440 000 millones de euros. Los préstamos están financiados por los bonos de la FEEF y otros instrumentos de deuda en los mercados financieros, y están garantizados por los accionistas (los Estados miembros de la zona del euro).

La facilidad se activó para Irlanda, Portugal y Grecia. Desde la creación del MEDE, la FEEF ha dejado de ofrecer asistencia financiera.

**B. En octubre de 2012 se creó un mecanismo de ayuda primario en forma de Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que se constituyó mediante un tratado intergubernamental (es decir, fuera del marco jurídico de la Unión).**

El MEDE es actualmente el único instrumento permanente de asistencia financiera para los Estados miembros de la zona del euro. Su capacidad efectiva de concesión de préstamos es de 500 000 millones de euros. Los préstamos están financiados por los empréstitos del MEDE en los mercados financieros y están garantizados por los accionistas (los Estados miembros de la zona del euro).

El MEDE ha facilitado asistencia financiera a España, Chipre y Grecia.

El 6 de diciembre de 2017, la Comisión presentó una propuesta para transformar el MEDE en un Fondo Monetario Europeo (FME). Este nuevo organismo estaría integrado en el marco jurídico de la Unión y, al mismo tiempo, mantendría la esencia de las estructuras institucionales y financieras del MEDE. Asimismo, el FME proporcionaría el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución (FUR) como parte de la unión bancaria.

**C. En mayo de 2013 entró en vigor el paquete de dos medidas, que consta de los Reglamentos (UE) n.º 472/2013 y n.º 473/2013, de aplicación a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Es uno de los elementos constitutivos de un marco económico y de gobernanza más fuerte dentro de la UEM.**

En concreto, el Reglamento (UE) n.º 472/2013 refuerza los procedimientos de seguimiento y supervisión de los Estados miembros que atraviesan o se enfrentan a dificultades graves en relación con la estabilidad financiera o la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

En el marco de dicho reglamento, la Comisión puede decidir someter a un Estado miembro a vigilancia reforzada en caso de que exista el riesgo de que sus dificultades en materia de estabilidad financiera se contagien al resto de la zona del euro. Un Estado miembro que solicite asistencia financiera tiene que preparar un proyecto de programa de ajuste macroeconómico de acuerdo con la Comisión (en coordinación con el BCE y, cuando proceda, con el FMI).

De esta manera, la asistencia financiera está vinculada a una condicionalidad macroeconómica, un conjunto de medidas destinadas a combatir las fuentes de inestabilidad. De este modo, se garantiza que los Estados miembros que reciban la asistencia emprendan las reformas necesarias en los ámbitos presupuestario, económico, estructural y de supervisión.

La asistencia financiera se desembolsa en tramos y, por ello, puede suspenderse si el Estado miembro beneficiario no cumple las obligaciones especificadas en el programa de ajuste.

**D. El mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos**

Desde febrero de 2002, el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos ha estado disponible para los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro y que experimenten restricciones financieras exteriores o graves amenazas de sufrirlas.

Los préstamos adoptan habitualmente la forma de asistencia financiera a medio plazo, normalmente en cooperación con el FMI. La asistencia financiera está sujeta a la aplicación de políticas destinadas a solucionar problemas económicos subyacentes.

**Papel del Parlamento Europeo**

Con la adopción del paquete de dos medidas, el Parlamento ha contribuido a crear un marco jurídico de la Unión para la mejora de la gobernanza económica en la zona del euro, en términos de vigilancia presupuestaria y también del procedimiento de toma de decisiones y de supervisión de los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico.

Además, este paquete atribuye al Parlamento un papel de control más estricto, en el sentido de que la comisión competente puede invitar a las instituciones interesadas (la Comisión, el Consejo, el Eurogrupo, el BCE y el FMI) a que entablen diálogos económicos con el Parlamento. La comisión competente del Parlamento Europeo tiene derecho a ser informada en varios casos, es decir, en la preparación y la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico.

---

→ Cristina Dias

## 2.6.9. La política fiscal general

*La soberanía fiscal está en manos de los Estados miembros, y la Unión dispone solo de competencias limitadas. Dado que la política fiscal de la Unión está orientada al buen funcionamiento del mercado único, la armonización de los impuestos indirectos se abordó antes que la de los directos. La lucha contra las perjudiciales evasión y elusión de impuestos se ha convertido recientemente en una prioridad política. Los Estados miembros deben adoptar por unanimidad las medidas fiscales. El Parlamento Europeo tiene derecho a ser consultado en este ámbito, excepto en las cuestiones relativas al presupuesto, en las que es colegislador.*

### Base jurídica

El capítulo sobre disposiciones fiscales (artículos 110 a 113) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativo a la armonización de la legislación en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y los otros impuestos indirectos; el capítulo sobre la aproximación de las legislaciones (artículos 114 a 118 del TFUE), que cubre los impuestos que tienen efectos indirectos en la creación del mercado interior, según el cual las disposiciones fiscales no estarán sujetas al procedimiento legislativo ordinario; otras disposiciones relativas a la política fiscal, en referencia a la libre circulación de personas, servicios y capital (artículos 45 a 66 del TFUE), al medio ambiente (artículos 191 y 192 del TFUE) y a la competencia (artículos 107 a 109 del TFUE).

Puede aplicarse la cooperación reforzada (artículos 326 a 334 del TFUE) a los asuntos fiscales. La principal característica de las disposiciones fiscales de la Unión en lo relativo a la adopción de actos legislativos es el hecho de que el Consejo decide por unanimidad a partir de una propuesta de la Comisión, y se consulta al Parlamento. Las disposiciones adoptadas en el ámbito fiscal incluyen directivas, que aproximan las disposiciones nacionales, y decisiones del Consejo. Convencida firmemente de que mantener la unanimidad para todas las decisiones relativas a la fiscalidad no ayuda a alcanzar el nivel de coordinación fiscal que Europa necesita, la Comisión ha presentado propuestas para pasar a un voto por mayoría cualificada en determinados ámbitos fiscales. Sin embargo, estas propuestas han sido rechazadas por los Estados miembros.

Entre los impuestos directos figuran los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital, ya sean personales o corporativos. El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) no se incluye como tal en las disposiciones de la Unión (en su lugar, la actividad de la Unión en este ámbito se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea). La acción de la Unión en cuanto al impuesto sobre sociedades está más desarrollada, si bien se centra solo en medidas relacionadas con los principios del mercado único. Los impuestos indirectos son aquellos que no se aplican sobre la renta ni las

propiedades. Incluyen el impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales, exacciones a la importación e impuestos sobre la energía y otras tasas medioambientales. Dado que la evolución de las disposiciones de la Unión en materia fiscal está orientada al buen funcionamiento del mercado único, la armonización de los impuestos indirectos se ha abordado antes y en mayor profundidad que la de los impuestos directos.

### Objetivos

La estrategia de la Unión en materia de política fiscal se explica en la Comunicación de la Comisión titulada «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años». La facultad para introducir, eliminar o ajustar impuestos sigue en manos de los Estados miembros. Siempre que cumpla las normas de la Unión, cada Estado miembro es libre de elegir el sistema fiscal que considere más adecuado. En este marco, las principales prioridades de la política fiscal de la Unión son la eliminación de los obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza, la lucha contra la competencia fiscal perjudicial y la evasión de impuestos, así como el fomento de una mayor cooperación entre administraciones fiscales para garantizar el control y combatir el fraude. Una mayor coordinación de las políticas fiscales garantizaría que las políticas de los Estados miembros apoyan objetivos políticos más amplios de la Unión, tal como se define en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y en el Acta del Mercado Único.

### Iniciativas y avances

La Comisión, en su informe anual de actividades sobre fiscalidad, presenta los logros de la Unión y las cuestiones que aún es necesario abordar en este ámbito. A raíz de las revelaciones de la prensa sobre el gran alcance del fenómeno, la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva ha constituido una prioridad política de la actual legislatura (2014-2019). Por otra parte, se ha seguido trabajando en la reforma del marco del impuesto sobre sociedades para que la fiscalidad de las empresas en la Unión sea más justa y se adapte mejor a una economía digital moderna en el mercado interior; la elaboración

de un régimen definitivo del IVA ha surgido como otra prioridad política. Algunas de las iniciativas clave han sido:

Un paquete de medidas de transparencia fiscal (18 de marzo de 2015), cuyo objetivo es mejorar la transparencia y la cooperación entre los Estados miembros en cuanto a sus acuerdos tributarios transfronterizos, derogando la Directiva sobre fiscalidad del ahorro con objeto de racionalizar la legislación sobre el intercambio automático de información, evaluando las posibles nuevas iniciativas en materia de transparencia, junto con los informes desglosados por país para las multinacionales, revisando el código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas a fin de mejorar su funcionamiento y eficacia, cuantificando mejor el «déficit tributario» (que no puede atribuirse únicamente a la evasión y elusión fiscales) y ejerciendo como precursor para la promoción de una mayor transparencia fiscal a escala internacional.

Un plan de acción sobre la fiscalidad de las empresas (17 de junio de 2015) en el que se describen varias iniciativas para hacer frente a la elusión fiscal, garantizar unos ingresos sostenibles y mejorar el entorno empresarial en el mercado único. En el plan de acción se describen cuatro objetivos orientativos: a) restablecer el vínculo entre la fiscalidad y la localización geográfica de la actividad económica; b) garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio; c) crear en la Unión un entorno relativo al impuesto sobre sociedades que sea competitivo y favorable al crecimiento; d) proteger el mercado único y garantizar un enfoque firme de la Unión respecto a los problemas externos ligados al impuesto sobre sociedades, incluidas medidas para la aplicación de la iniciativa de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, hacer frente a jurisdicciones fiscales no cooperativas y aumentar la transparencia fiscal. En octubre de 2016, la Comisión propuso relanzar la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS).

Un paquete de lucha contra la elusión fiscal (28 de enero de 2016) que contiene propuestas sobre medidas concretas para evitar la planificación fiscal agresiva, impulsar la transparencia tributaria y establecer la igualdad de condiciones para todas las empresas en la Unión. El paquete incluye tres pilares: a) garantizar la imposición efectiva en la Unión (a través de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal y la recomendación sobre convenios tributarios); b) aumentar la transparencia fiscal (revisando la Directiva relativa al intercambio automático de información); c) garantizar la igualdad de condiciones (Comunicación de la Comisión sobre una estrategia exterior para una imposición efectiva y lista negra de paraísos fiscales).

Un plan de acción sobre el IVA (7 de abril de 2016) que incluye a) principios para un futuro régimen

único europeo de este impuesto; b) medidas para combatir el fraude en el IVA; c) una actualización del marco de fijación de los tipos del IVA; d) planes para simplificar y modernizar las normas relativas al IVA en el comercio electrónico; e) un paquete relativo al IVA para pymes.

El conjunto de medidas sobre el IVA en el mercado único digital (1 de diciembre de 2016), cuyo objetivo es modernizar este impuesto en el ámbito del comercio electrónico transfronterizo. Con este conjunto de medidas se busca reducir los costes de cumplimiento del IVA en que incurren las empresas en las ventas transfronterizas, facilitar el comercio transfronterizo y garantizar una competencia leal para las empresas de la Unión, luchar contra el fraude del IVA y abordar la situación específica de los libros electrónicos, que actualmente no se benefician de los tipos reducidos. Uno de los principales objetivos de los paquetes de reforma del IVA es poner fin al conocido «fraude en cascada». Las nuevas normas sobre este impuesto deben ser más simples y coherentes, con la creación de un nuevo y definitivo espacio único del IVA de la Unión. En pocas palabras, el nuevo sistema del IVA se ha diseñado de manera que sea más resistente al fraude y acorde con la economía digital y móvil de hoy en día.

Las iniciativas de equidad fiscal en la era digital (21 de marzo de 2018), cuyo objetivo es garantizar un sistema tributario justo y eficaz que sea adecuado para el entorno digital, recurrir a propuestas legislativas que permitan aprovechar plenamente la presencia digital, ajustando la definición de «establecimiento permanente», e introducir una definición de «sustancia económica mínima». La propuesta de la Comisión se tendrá también en cuenta en la labor internacional desarrollada en este ámbito, especialmente por parte del G-20 y de la OCDE.

El 1 de enero de 2018, entraron en vigor nuevas normas que obligan a los Estados miembros a dar acceso a las autoridades tributarias a los datos recogidos con arreglo a la legislación contra el blanqueo de capitales. Las autoridades tributarias nacionales tendrán acceso directo a la información sobre los titulares reales de sociedades, fideicomisos y otras entidades, así como a los registros de diligencia debida con respecto a los clientes de las empresas. Las nuevas normas permitirán a las autoridades tributarias reaccionar de manera rápida y eficiente ante casos de evasión y elusión fiscales, además de combatir los tipos de estructuras que se desvelaron en el caso de los «Papeles del paraíso».

Como parte del objetivo más amplio de mejorar la equidad y eficiencia de los sistemas fiscales de la Unión, el problema concreto de cómo debe gravarse la digitalización ha sido objeto de debate, tanto en la Unión como en los foros internacionales, también en el contexto de las acciones sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE. En su presentación de 2017 sobre el estado de la Unión,



el presidente Juncker anunció una «propuesta legislativa de la Comisión para establecer normas a escala de la UE que permitan la imposición de los beneficios generados por las multinacionales por medio de la economía digital»; a su vez, en diciembre de 2017, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre la fiscalidad de la economía digital.

## Papel del Parlamento Europeo

En general el Parlamento Europeo ha apoyado las líneas maestras de los programas de la Comisión en el ámbito de la fiscalidad, siendo la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y el blanqueo de capitales una prioridad política de la actual legislatura. Sus recomendaciones se han centrado principalmente en el papel de las jurisdicciones fiscales específicas y las instituciones financieras en la planificación fiscal agresiva.

La Resolución del Parlamento sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares (25 de noviembre de 2015) fue el resultado del trabajo de la Comisión Especial sobre Resoluciones Fiscales y Otras Medidas de Naturaleza o Efectos Similares (TAXE 1). El texto llama la atención sobre una clara paradoja: que la libre competencia en materia fiscal y la falta de cooperación entre los Estados miembros han provocado una desvinculación del lugar en que se genera el valor y el lugar en que se gravan los beneficios, lo que genera erosión de la base imponible del impuesto sobre sociedades y pérdidas de ingresos. En esta Resolución, el Parlamento pide:

- una mayor transparencia mediante la puesta en común sistemática de resoluciones e información fiscales y el envío de información a la Comisión, así como la introducción de información pública desglosada por países, por parte de las multinacionales, sobre los beneficios obtenidos, los impuestos abonados y las subvenciones recibidas;
- el fin de los regímenes preferenciales y las divergencias entre sistemas tributarios nacionales, acordando cómo se valoran las transacciones dentro de la misma empresa (precios de transferencia) y definiendo claramente «sustancia económica»;
- una base imponible consolidada común y obligatoria del impuesto sobre sociedades (BICIS), como respuesta global a los problemas de base imponible del impuesto sobre sociedades;
- un marco para las ayudas estatales relativas a la fiscalidad y orientaciones para la definición de precios de transferencia adecuados; la recuperación de las ayudas estatales ilegales como elemento de disuasión eficaz contra las ayudas estatales ilegales vinculadas a la fiscalidad;

- la reforma del Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas a fin de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales;
- la incorporación de la lucha contra la elusión fiscal en otras políticas y en el comportamiento empresarial, en particular por parte de las empresas multinacionales, los bancos, los proveedores de servicios financieros y los asesores fiscales;
- una mejor protección de los denunciantes de irregularidades;

A la luz de las revelaciones de los «Papeles de Panamá» y «LuxLeaks», que habían puesto claramente de manifiesto la necesidad de incrementar la cooperación y la transparencia, no solo a escala de la Unión sino también mundial, el resultado de las actividades de la Comisión TAXE 1 sentó las bases para el trabajo de la Comisión TAXE 2. Haciendo referencia a las conclusiones de la Comisión TAXE 2, la Resolución del Parlamento de 6 de julio de 2016:

- pide que las sanciones contra las jurisdicciones fiscales no cooperativas incluidas en una lista negra de paraísos fiscales se apliquen también a empresas, bancos y bufetes de abogados y asesores fiscales, con la posibilidad de revocar sus licencias profesionales;
- destaca las consecuencias negativas de las casillas de patentes, utilizadas en la mayoría de los casos por las empresas multinacionales con fines de elusión fiscal;
- reitera las propuestas relativas a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) y a los precios de transferencia, que desempeñan un papel importante en el traslado de beneficios.

La Resolución concluye que las disposiciones en materia de ayudas estatales no siempre se han cumplido y exige acciones para corregir esta situación.

La Comisión de Investigación Encargada de Examinar las Alegaciones de Infracción y de Mala Administración en la Aplicación del Derecho de la Unión en relación con el Blanqueo de Capitales y la Elusión y la Evasión Fiscales (PANA) del Parlamento Europeo parte de la labor en materia de fiscalidad realizada previamente en la actual legislatura, especialmente en las Resoluciones aprobadas por el Parlamento y preparadas por las Comisiones TAXE 1 y TAXE 2, así como en la Resolución legislativa sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades, en la que se determinaron retos relativos a la regulación y a la supervisión a la hora de abordar las cuestiones tributarias. La Recomendación del Parlamento de 13 de diciembre de 2017, basada en un

informe de la Comisión PANA, hace hincapié en la necesidad de:

- una aplicación rigurosa y un cumplimiento efectivo de la legislación, y mecanismos de seguimiento eficaces, junto con el refuerzo de los instrumentos jurídicos y el liderazgo de la Comisión en la lucha mundial contra la elusión y la evasión fiscales y el blanqueo de capitales;
- una transparencia mayor y real, con la consolidación de la información normalizada de las autoridades y su interconexión, acceso a los registros y creación de nuevos registros;
- unos esfuerzos concertados para la adopción de una lista eficaz y creíble de países y territorios opacos;
- medidas que garanticen la observancia de las normas por parte de jurisdicciones fiscales, contribuyentes e intermediarios;
- la prevención de la elusión y la evasión fiscales y la ocultación de los titulares reales;

- el recurso a los mecanismos de influencia internacional (principio de listas positivas) junto con el apoyo a los países en desarrollo en la lucha contra la elusión fiscal y el blanqueo de capitales;
- instrumentos de protección de los denunciantes de irregularidades;
- la racionalización del funcionamiento de la Unión en lo que atañe a la adopción de normas fiscales; y
- el fortalecimiento de los derechos de investigación del Parlamento Europeo y el rápido seguimiento de las recomendaciones.

El 1 de marzo de 2018, el Parlamento creó una Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3). Basándose en el trabajo de sus predecesoras (TAXE 1, TAXE 2 y PANA), esta comisión investigará cuestiones clave como la fiscalidad del sector digital, los programas nacionales de acceso a la nacionalidad y el fraude en materia de IVA.

---

→ Dario Paternoster

## 2.6.10. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades

*El ámbito de la imposición directa no está directamente regulado por la legislación europea. No obstante, varias directivas y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fijan normas armonizadas en relación con la fiscalidad de las sociedades y de las personas físicas. Además, se han adoptado medidas para prevenir la evasión fiscal y la doble imposición.*

### Base jurídica

El Tratado de la Unión Europea (TUE) no contempla competencias legislativas explícitas en el ámbito de los impuestos directos. La legislación relativa a la fiscalidad de las sociedades suele regirse por el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que se autoriza la adopción de directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el mercado interior, por unanimidad y con arreglo al procedimiento de consulta.

El artículo 65 del TFUE (libre circulación de capitales) permite a los Estados miembros que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital. No obstante, en 1995, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió (en el asunto C-279/93) que el artículo 45 del TFUE era directamente aplicable en materia de fiscalidad y de seguridad social. Dicho artículo establece que la libre circulación de trabajadores «supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad [...], con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo». De conformidad con los artículos 110 a 113 del TFUE, los Estados miembros tienen la obligación de suprimir la doble imposición dentro de la Unión a través de negociaciones, y el artículo 55 del TFUE prohíbe la discriminación en lo que respecta a la participación financiera en el capital de sociedades. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos en el ámbito de los impuestos directos quedan fuera del Derecho de la Unión. Una densa red de convenios bilaterales en los que participan Estados miembros y terceros países regula la imposición de los flujos de renta transfronterizos.

### Objetivos

Dos objetivos específicos son la prevención de la evasión fiscal y la eliminación de la doble imposición. En general, se considera justificable la existencia de cierto grado de armonización en la tributación de las sociedades a fin de evitar distorsiones de la competencia (particularmente en lo relativo a decisiones de inversión) y la «competencia fiscal», así como de limitar las posibilidades de manipulación contable.

### Resultados

#### A. La fiscalidad de las empresas

Las propuestas de armonización del impuesto de sociedades se vienen debatiendo desde hace varias décadas (el informe Neumark de 1962, el informe Van den Tempel de 1970, la propuesta de Directiva de 1975 sobre la aproximación de los tipos impositivos entre el 45 % y el 55 %). En 1980, la Comisión, consciente de que este intento de armonización estaba condenado al fracaso (COM(80) 139), decidió centrarse en la adopción de medidas para la realización del mercado interior. A través de las «Orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas» de 1990 (SEC(90) 601), se adoptaron tres propuestas: la Directiva sobre fusiones (90/434/CEE, actual Directiva 2009/133/CE), la Directiva sobre sociedades matrices y filiales (90/435/CEE, actual Directiva 2011/96/UE) y el Convenio sobre el procedimiento arbitral (90/436/CEE). La Directiva, propuesta en 1991, sobre pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades matrices y filiales es una muestra de la tenaz lucha entablada con los Estados miembros: aunque se revisó, y a pesar del dictamen favorable del Parlamento, la Comisión retiró la propuesta ante la falta de acuerdo en el Consejo. En 1998, como parte del «paquete Monti», se presentó una nueva versión, adoptada como Directiva 2003/49/CE.

En 1991 se creó asimismo el Comité Ruding de expertos independientes, en cuyo informe se recomendaba un programa de actuación para suprimir la doble imposición, armonizar los tipos del impuesto sobre sociedades y garantizar la plena transparencia de las ventajas fiscales concedidas por los Estados miembros para fomentar la inversión. La Comisión formuló una serie de propuestas, que fueron retiradas posteriormente.

En 1996, la Comisión presentó un nuevo enfoque en materia de fiscalidad. En el ámbito del impuesto de sociedades, su principal resultado fue el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas, adoptado en forma de Resolución del Consejo en 1998. El Consejo también creó un Grupo del Código de Conducta (conocido como el «Grupo Primarolo») encargado de examinar los casos de imposición societaria injustificada. En 2001, la Comisión preparó un estudio analítico de la fiscalidad de las empresas en la Comunidad Europea (SEC(2001)1681). En

la Comunicación complementaria de la Comisión (COM(2001) 582) se señalaba que los principales problemas a los que se enfrentaban las empresas estriban en que se encuentran en un mercado interior en el que se aplican regímenes fiscales distintos. La Comisión propuso diferentes enfoques con el objetivo de ofrecer una base consolidada para todas las actividades empresariales a escala de la Unión: imposición en el país de origen, base imponible consolidada común opcional (BICIS), impuesto de sociedades europeo, y base imponible única armonizada obligatoria. En 2004 se creó un grupo de trabajo, cuya labor se plasmó en una propuesta de la Comisión (COM(2011) 121). La «base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades» (BICIS) propuesta implicaría que las empresas se beneficiarían, entre otras cosas, de un sistema de ventanilla única a la que dirigirse para solicitar devoluciones de impuestos. Además, podrían consolidar todas las pérdidas y ganancias producidas en la Unión. Por otro lado, los Estados miembros conservarían la totalidad de sus competencias para fijar sus impuestos de sociedades. En abril de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución legislativa sobre la propuesta. La Comisión presentó, en junio de 2015, una estrategia para la reactivación en 2016 de la propuesta BICIS al objeto de relanzar las negociaciones en el seno del Consejo. La Comisión optó por un proceso en dos fases, separando la base común y los elementos de consolidación, con dos propuestas legislativas conectadas entre sí: una relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS) y otra relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS). Si bien se pedía la introducción de una BICIS obligatoria, dicha introducción podría hacerse de forma progresiva. Esta propuesta renovada, que encajaría con la labor llevada a cabo por la OCDE, podría asimismo combatir la elusión fiscal al acabar con ciertas zonas grises existentes entre los distintos sistemas nacionales, con lo que se podría poner coto a los métodos legales de elusión fiscal habituales. En marzo de 2018, la Comisión propuso dos directivas del Consejo destinadas a garantizar una imposición justa de las empresas que prestan servicios digitales.

## **B. La equidad y la transparencia fiscales y la lucha contra la elusión fiscal y la competencia fiscal perniciosa**

En 2008, a raíz de la crisis financiera, comenzó a prestarse mayor atención a la lucha contra la elusión fiscal y a una fiscalidad equitativa para las empresas. Uno de los elementos necesarios para alcanzar estos objetivos es una mayor transparencia, tal como quedó de manifiesto en el paquete de medidas para mejorar la transparencia, de marzo de 2015, del que formaban parte la Directiva del Consejo sobre el intercambio automático de información entre los Esta-

dos miembros en lo que respecta a las resoluciones fiscales (Directiva (UE) 2015/2376) y la Comunicación sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales (COM(2015)0136). En 2015, la Comisión adoptó un plan de acción para un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea (COM(2015)0302), que incluía una reforma del marco fiscal de las empresas al objeto de combatir los abusos fiscales, garantizar unos ingresos sostenibles y propiciar un mejor entorno empresarial en el mercado interior. La Comisión presentó, en enero de 2016, un paquete de medidas de lucha contra la elusión fiscal que incluía, entre otros elementos, una propuesta de Directiva contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior (adoptada en julio de 2016). En abril de 2016, la Comisión propuso una modificación de la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por parte de determinadas empresas y filiales. La propuesta exige a las empresas multinacionales que hagan públicos determinados elementos de la información presentada a las autoridades tributarias. En junio de 2017, la Comisión propuso nuevas normas de transparencia aplicables a los intermediarios (por ejemplo, consultoras, bancos, abogados, asesores fiscales) que diseñan o venden regímenes fiscales potencialmente perjudiciales, a raíz de una solicitud de propuesta legislativa de una Resolución del Parlamento (TAXE 2). El Consejo adoptó la propuesta en mayo de 2018. En diciembre de 2017, el Consejo publicó la primera lista de la Unión de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, que será objeto de actualizaciones periódicas.

Los regímenes tributarios de los Estados miembros han de cumplir las normas sobre ayudas estatales de la Unión. El Parlamento Europeo, en relación con las investigaciones que está llevando a cabo la Comisión sobre las resoluciones fiscales acordadas a determinadas empresas, creó la Comisión Especial sobre Resoluciones Fiscales y Otras Medidas de Naturaleza o Efectos Similares TAXE, de carácter temporal, y, posteriormente, la Comisión TAXE 2. El mandato de la Comisión TAXE 2 finalizó en agosto de 2016.

## **C. La fiscalidad de las pymes**

Desde 2001, la Comisión trabaja en un régimen de imposición según las normas del Estado de origen para las pymes. Dicho régimen prevé que estas puedan calcular sus beneficios según las normas nacionales del país de origen (con las que se encuentran familiarizadas), aunque los ingresos procedan de otros Estados miembros. Por lo que se refiere a la eliminación de barreras fiscales para el capital de riesgo transfronterizo, el grupo de expertos que se creó al respecto presentó su informe en 2010.

## D. La fiscalidad de las personas físicas

### 1. El impuesto sobre la renta

La fiscalidad de los trabajadores o pensionistas que reciben su salario o pensión en un Estado miembro pero viven o tienen familiares a su cargo en otro Estado miembro siempre ha sido una cuestión controvertida. Aunque, en general, se ha evitado la doble imposición mediante convenios bilaterales, todavía quedan por resolver cuestiones como las relativas a la aplicación de las diferentes formas de reducciones impositivas en el país de residencia a los ingresos recibidos en el país en que se trabaja. Con el fin de garantizar la igualdad de trato entre trabajadores residentes y no residentes, la Comisión propuso una Directiva sobre la armonización de las disposiciones relativas al impuesto sobre la renta en relación con la libre circulación de trabajadores en la Comunidad (COM(79) 737), en virtud de la cual se habría aplicado el principio de imposición en el país de residencia. Tras el rechazo del Consejo, la propuesta se retiró, y la Comisión se limitó a publicar una Recomendación sobre los principios que deberían aplicarse al trato fiscal de los ingresos de no residentes. Además, se iniciaron procedimientos contra algunos Estados miembros por discriminación contra trabajadores extranjeros. El Tribunal de Justicia resolvió en 1993 (en el asunto C-112/91) que un Estado miembro no puede dispensar a los no nacionales procedentes de otro Estado miembro un trato menos favorable en relación con la recaudación de los impuestos directos que el dispensado a un nacional propio (véase el asunto C-279/93). En general, la integración en el ámbito de la fiscalidad directa de las personas físicas ha evolucionado, más que por propuestas legislativas, mediante resoluciones del Tribunal de Justicia. En octubre de 2017, el Consejo adoptó la Directiva (UE) 2017/1852 con el fin de mejorar los actuales mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición en la Unión Europea.

### 2. La fiscalidad aplicable a los intereses bancarios y de otro tipo de carácter transfronterizo

En principio, el contribuyente debe declarar los intereses que ha recibido. En la práctica, la libre circulación de capitales, junto con la existencia del secreto bancario, ha aumentado las posibilidades de evasión fiscal. Algunos Estados miembros imponen una retención sobre los ingresos por intereses. En 1989, la Comisión propuso el establecimiento de un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses, fijado en un tipo del 15 %. Dicha propuesta se retiró a continuación y se sustituyó por una nueva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los

rendimientos del ahorro en forma de intereses, con un tipo del 20 %. Tras largas negociaciones, se llegó a un compromiso y se adoptó la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Posteriormente fue sustituida por la Directiva 2014/107/UE, más ambiciosa, que prevé, junto con la Directiva 2011/16/UE, un exhaustivo intercambio de información entre las administraciones tributarias.

### Papel del Parlamento Europeo

En las propuestas relativas a la fiscalidad, el papel del Parlamento Europeo queda limitado por lo general al procedimiento de consulta. Las resoluciones del Parlamento Europeo han apoyado globalmente todas las propuestas de la Comisión en los ámbitos de la fiscalidad de las sociedades y de la fiscalidad directa de las personas físicas, pero defendiendo al mismo tiempo un alcance más amplio.

El Parlamento trabaja en informes anuales sobre la fiscalidad. El primero de ellos, acompañado de un seminario, se aprobó en febrero de 2012. Abordaba, en particular, cuestiones relacionadas con la doble imposición. En el informe de 2015 se condenaron las políticas tributarias agresivas y se apostó por un planteamiento común que permitiera, a la par que el correcto funcionamiento del mercado único, un refuerzo de las medidas para luchar contra el fraude y la elusión fiscales y la planificación fiscal agresiva.

A raíz de los trabajos de las comisiones especiales de carácter temporal sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares, el Parlamento adoptó dos Resoluciones: TAXE y TAXE 2.

En 2016, con motivo de la filtración de los «papeles de Panamá», el Parlamento Europeo constituyó una comisión de investigación (la Comisión PANA) encargada de investigar los presuntos casos de infracción y mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión Europea en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales. En octubre de 2017, la Comisión PANA aprobó su informe de investigación final. En diciembre de 2017, el Parlamento aprobó una Recomendación al Consejo y a la Comisión a raíz de la investigación realizada por la Comisión PANA.

Con un mandato un tanto ampliado, el Parlamento creó, en marzo de 2018, la Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3).

---

→ Dražen Rakić

## 2.6.11. Los impuestos indirectos

*Entre los impuestos indirectos figuran el IVA y los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía. El sistema común del IVA se aplica en general a los bienes y servicios que se compran y se venden para su utilización o consumo en la Unión. Los impuestos especiales se perciben sobre la venta o el uso de productos específicos. Para facilitar el buen funcionamiento del mercado interior, la Unión orienta sus acciones legislativas a la coordinación y armonización de las normas que regulan el IVA, así como a la armonización de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.*

### 1. El impuesto sobre el valor añadido (IVA)

#### A. Base jurídica

Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

#### B. Desarrollo

La armonización del IVA se realizó en varias etapas con objeto de aumentar la transparencia en el comercio interior de la Comunidad Europea (CE). En 1970 se decidió financiar el presupuesto de la Comunidad Económica Europea a partir de los recursos propios de la Comunidad. Estos recursos debían incluir pagos basados en una proporción del IVA obtenidos mediante la aplicación de un tipo impositivo común a una base imponible fijada uniformemente. En 2007, la Directiva sobre el IVA (2006/112/CE) codificó finalmente todas las modificaciones en un único acto jurídico.

En 1985, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre el mercado interior (COM(1985)0310), en cuya parte III se abordaba la supresión de barreras fiscales. La necesidad de actuación en materia de IVA se derivaba de la aplicación del «principio del país de destino».

#### C. Resultados

##### 1. El sistema del IVA

###### a. El sistema transitorio

En 1987, la Comisión propuso una evolución hacia el «principio del lugar de origen» según el cual las transacciones entre los Estados miembros se gravarían al tipo aplicado en el país de origen, que los comerciantes podrían deducir como impuesto soportado. La Comisión propuso además la creación de un sistema de compensación con el objetivo de destinar el IVA recaudado en el país de origen al país de consumo. Ahora bien, estas propuestas resultaron inaceptables para los Estados miembros, quienes propusieron como alternativa el principio del país de destino para las transacciones entre sujetos pasivos del IVA, sentando así la base del sistema transitorio vigente a partir de 1993 (Directivas 91/680/CEE y 92/111/CEE).

###### b. Una estrategia viable para mejorar el sistema en vigor

A partir del año 2000, la Comisión se dedicó a las medidas destinadas a mejorar las disposiciones transitorias en vigor. La principal norma europea en materia de IVA es en la actualidad la Directiva 2006/112/CE (Directiva sobre el IVA), a la que siguieron, en 2008, las Directivas 2008/8/CE y 2008/9/CE. Desde entonces, el IVA sobre los servicios entre profesionales se aplica, en principio, en el país en el que se prestaron los servicios.

En 2005 se sentaron las bases para una aplicación más uniforme de las normas de la Unión (mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011). En la actualidad, todos los Estados miembros pueden aplicar normas especiales para simplificar la aplicación del IVA. El sistema mejoró con la adopción del Reglamento (CE) n.º 37/2009 sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias.

##### 2. Tipos del IVA

La Directiva 92/77/CEE contemplaba un tipo mínimo normalizado del 15 %, sometido a revisión cada dos años. Posteriormente, el Consejo amplió el período de validez del tipo mínimo hasta finales de 2017. Además, los Estados miembros podían aplicar uno o dos tipos reducidos de un mínimo del 5 % a determinados bienes y servicios. También se les permitió mantener los tipos inferiores al mínimo (o incluso nulos) que ya hubiesen estado en vigor antes del 1 de enero de 1991. En 2009 se adoptó la Directiva 2009/47/CE sobre los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido para los servicios de gran intensidad de mano de obra prestados a escala local. En 2016, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Consejo destinada a aplicar los mismos tipos de IVA a las publicaciones suministradas por vía electrónica que los que los Estados miembros aplican actualmente a las publicaciones impresas. El Parlamento aprobó la propuesta de la Comisión en junio de 2017. En enero de 2018, la Comisión presentó una propuesta para la reforma de los tipos del IVA (COM(2018)0020). La propuesta tiene por objeto aumentar la flexibilidad, permitiendo a los Estados

miembros beneficiarse de tipos reducidos y nulos que existen en otros Estados miembros.

### 3. Últimos acontecimientos

En 2010, la Comisión publicó su Libro Verde sobre el futuro del IVA (COM(2010)0695). Con él se pretendía generar un debate sobre el sistema del IVA en vigor. En 2012, la Comisión creó un grupo de expertos sobre el IVA (en lo sucesivo, «Comité del IVA»), que publica periódicamente orientaciones.

El 7 de abril de 2016 la Comisión presentó un plan de acción para la modernización del sistema del IVA en la Unión. Contiene los principios para desarrollar un futuro sistema de IVA único europeo, medidas a corto plazo para combatir el fraude del IVA, planes para la revisión de los tipos reducidos del IVA y propuestas para la simplificación de las normas en materia de IVA, y anuncia un paquete sobre el IVA que ofrecerá facilidades a las pymes. Un aspecto clave es la propuesta de aplicar el principio del país de destino a la entrega transfronteriza de mercancías. De este modo, el exportador tendrá que abonar el IVA en el Estado miembro en el que se entreguen las mercancías. En una primera fase esta medida solo se aplicaría a las operaciones entre empresas. El plan de acción contempla asimismo dos posibilidades para ofrecer mayor flexibilidad a los Estados miembros en la aplicación de tipos reducidos de IVA.

Desde 2017, la Comisión ha presentado varias propuestas legislativas derivadas del plan de acción, como la propuesta relativa a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y a la introducción del régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros (COM(2017)0569), y la citada propuesta sobre la reforma de los tipos del IVA (COM(2018)0020). La Comisión ha adoptado asimismo una propuesta (COM(2017)0783) para que el tipo normalizado del IVA del 15 % sea permanente.

#### D. Papel del Parlamento Europeo

De conformidad con la legislación de la Unión en materia de IVA, el papel del Parlamento se limita al procedimiento de consulta. En 2014, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo para modificar la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a una declaración de IVA normalizada (que posteriormente fue retirada). El 24 de noviembre de 2016, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el plan de acción de la Comisión, en la que celebraba la intención de proponer un sistema de IVA definitivo y medidas adicionales para acabar con el fraude.

## 2. Los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía

### A. Base jurídica

Artículo 113 del TFUE y, en materia de fiscalidad de la energía, artículo 192 del TFUE, para perseguir los objetivos del artículo 191 del TFUE.

### B. Objetivos

Los tipos tributarios y la estructura de los impuestos especiales varían entre los Estados miembros y repercuten sobre la competencia. La existencia de discrepancias importantes en los impuestos que gravan un producto concreto puede generar movimientos de bienes por razones fiscales, pérdidas de ingresos y fraudes. Desde el inicio de la década de 1970 se han intentado armonizar tanto la estructura como los tipos tributarios, aunque se han hecho pocos progresos.

### C. Resultados

#### 1. Disposiciones de carácter general

Con la Directiva 2008/118/CE relativa al régimen general de los impuestos especiales se establece un régimen general en relación con los productos objeto de impuestos especiales a fin de garantizar su libre circulación y, al mismo tiempo, el adecuado funcionamiento del mercado interior de la Unión.

#### 2. Alcohol

Una cuestión fundamental en relación con los impuestos del alcohol ha sido el grado de competencia de los diferentes productos entre sí. La Comisión (COM(79)0261) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto 170/78, Rec. 1985) han considerado tradicionalmente que todas las bebidas alcohólicas son más o menos intercambiables y compiten entre sí. Hasta 1992 no se adoptó la Directiva 92/83/CEE por la que se definen los productos a los que se aplican impuestos especiales y el método para fijarlos. La siguió otra importante directiva: la Directiva 92/84/CEE. En marzo de 2015 se retiró una propuesta para la modificación de la Directiva 92/84/CEE (aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas), dado que no pudo lograrse un acuerdo al respecto en el Consejo.

En el contexto del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Comisión llevó a cabo una evaluación de la Directiva 92/83/CEE, que quedó reflejada en un informe al Consejo que se presentó en octubre de 2016. A continuación, el Consejo aprobó sus conclusiones e invitó a la Comisión a elaborar los estudios correspondientes y a preparar una posible propuesta legislativa. La Comisión inició los preparativos en 2017.

### 3. Productos del tabaco

La estructura básica de los impuestos especiales del tabaco se ha establecido en una Directiva consolidada (2011/64/UE). En contra de lo propuesto inicialmente por la Comisión, se fijaron únicamente tipos mínimos. Hay varias categorías de labores del tabaco sujetas a imposición. Los impuestos sobre los cigarrillos están compuestos de un tipo proporcional (**ad valorem**) y de un impuesto especial específico. Otros productos de tabaco se gravan con un impuesto especial ad valorem o específico o mediante el llamado «impuesto especial mixto».

La evaluación REFIT, del mismo modo que la de los impuestos especiales sobre el alcohol, ha revelado posibilidades de revisión de la Directiva sobre productos del tabaco. El Consejo invitó a la Comisión a iniciar los trabajos preparatorios de una posible propuesta legislativa. En enero de 2018 y tras llevar a cabo una evaluación, la Comisión decidió, ante la falta de datos, no proponer la revisión ni la modificación de la Directiva 2011/64/UE.

### 4. Productos de la energía (hidrocarburos, gas, electricidad, energías alternativas, combustible de aviación)

La estructura básica de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos en la Comunidad se estableció en 1992. Como en el caso del alcohol y el tabaco, se fijaron solamente los tipos mínimos, a diferencia de lo inicialmente previsto (armonización total). Las propuestas de la Comisión de 1997 se aprobaron con amplias modificaciones (Directiva 2003/96/CE, con exenciones en las Directivas 2004/74/CE y 2004/75/CE).

La Comunicación de la Comisión del año 2000 relativa a la imposición del combustible de aviación (COM(2000)0110) supuso únicamente que ahora la Directiva 2003/96/CE prevé una lista de exenciones obligatorias para los productos energéticos suministrados para su utilización como carburante en la navegación aérea distinta de la navegación aérea de recreo privada. Introduce por primera vez disposiciones que permiten a los Estados miembros gravar el carburante utilizado en los vuelos nacionales y, en el marco de acuerdos bilaterales, el carburante utilizado en los vuelos intracomunitarios.

En 2001 se propusieron medidas para promover la utilización de los biocarburantes, incluida la posibilidad de aplicar un tipo reducido del impuesto

especial, adoptadas en 2003 en forma de la Directiva 2003/30/CE.

### 5. El IVA sobre otros combustibles

En 2002 se presentó una propuesta relativa a la aplicación de IVA sobre el gas natural y la electricidad según la cual, para las empresas, el lugar de imposición sería el país en el que el comprador se encontrara establecido. Para el consumidor final, se trataría del lugar de consumo. Esta propuesta también fue aprobada (Directiva 2003/92/CE).

### 6. Iniciativas recientes

La última iniciativa de la Comisión fue una propuesta de Directiva sobre la fiscalidad de la energía (COM(2011)0169) para la modernización de las disposiciones en materia de fiscalidad de los productos energéticos. Los Estados miembros podrían haber redefinido así todas sus estructuras fiscales de forma que se contribuyera al crecimiento y al empleo mediante el traslado de la carga fiscal del trabajo al consumo. La propuesta fue retirada en marzo de 2015.

## D. Papel del Parlamento Europeo

### 1. La fiscalidad del alcohol y del tabaco

En su Resolución de 2002 sobre la política fiscal de la UE, el Parlamento desaprueba la política de la Comisión relativa a los impuestos especiales sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas y no respalda, en particular, una armonización al alza. En 2009, el Parlamento abogó por un incremento gradual de los impuestos sobre los cigarrillos y otros productos del tabaco, aunque no al nivel de la propuesta de la Comisión.

### 2. La fiscalidad de la energía y de los hidrocarburos

En su Resolución de 2002 sobre la política fiscal, el Parlamento considera que «es necesario ampliar la aplicación, en particular a los productos energéticos, del principio “quien contamina paga”». En octubre de 2002, el Parlamento emitió un dictamen favorable a las propuestas relativas a los biocarburantes y aprobó algunas modificaciones para reforzar tales propuestas. En 2012, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la propuesta de Directiva sobre la fiscalidad de la energía, que se retiró más tarde.

→ Dražen Rakić



## 2.6.12. La política de competencia

*El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula la política de competencia en el mercado interior en sus artículos 101 a 109, que prohíben los acuerdos entre empresas que sean contrarios a la libre competencia. Se prohíbe que las empresas que tengan una posición dominante en el mercado abusen de ella para influir en el comercio entre los Estados miembros. La Comisión Europea controla las operaciones de concentración y de absorción de dimensión comunitaria y puede prohibirlas en determinados casos. Se prohíben también las ayudas de Estado que beneficien a determinadas empresas o productos y que falseen la competencia, aunque en ciertos casos pueden autorizarse. Las normas de competencia se aplican también a las empresas públicas, los servicios públicos y los servicios de interés general. Las normas de competencia pueden quedar sin efecto en caso de que pongan en peligro el cumplimiento de los objetivos de estas prestaciones especiales.*

### Base jurídica

- Los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como el Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que aclara que entre los objetivos del mercado interior tal como se define en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) se incluye la competencia no falseada;
- el Reglamento (CE) n.º 139/2004 sobre concentraciones;
- los artículos 37, 106 y 345 del TFUE para las empresas públicas y los artículos 14, 59, 93, 106, 107, 108 y 114 del TFUE para los servicios públicos, los servicios de interés general y los servicios de interés económico general; el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Objetivos

El objetivo fundamental de la legislación de la Unión en materia de competencia es proteger la competencia frente al falseamiento. Sin embargo, una competencia efectiva no es un fin en sí mismo, sino una condición para la realización de un mercado interior libre y dinámico, y representa uno de los instrumentos que contribuyen al bienestar económico general. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la protección de la competencia frente al falseamiento ya no se menciona expresamente en el artículo 3 del TFUE, sino que, conforme al Protocolo (n.º 27), está comprendida en el concepto de mercado interior. En la práctica no se espera ningún cambio, ya que las normas de competencia quedan inalteradas. A lo largo de los años, sus requisitos de aplicación y sus consecuencias jurídicas se han asentado en la práctica administrativa de la Comisión y en la jurisprudencia de los tribunales europeos de tal manera que ya pueden darse por establecidos.

### Resultados

#### A. Prohibición total de los acuerdos contrarios a la competencia (artículo 101 del TFUE)

Quedan prohibidos (apartado 1) y son nulos de pleno derecho (apartado 2) todos los acuerdos entre empresas que socaven o puedan socavar la competencia y que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros. Pueden eximirse de dicha prohibición aquellos acuerdos que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, siempre y cuando reserven a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante y no impongan restricciones que no sean indispensables ni ofrezcan la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate (apartado 3).

El Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo regula desde el 1 de mayo de 2004 la ejecución de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 y 102 del TFUE. Con arreglo a dicho Reglamento, las autoridades nacionales de competencia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden aplicar por sí mismos los artículos 101 y 102 del TFUE. En 2017 la Comisión presentó una propuesta de Directiva encaminada a facultar a las autoridades nacionales de competencia (ANC) para aplicar con más eficacia la legislación de defensa de la competencia de la Unión, a fin de garantizar que, al fundamentarse en la misma base jurídica, las ANC que cooperan a través de la Red Europea de Competencia (REC) dispongan de los instrumentos adecuados para crear un verdadero espacio común de aplicación de la normativa de competencia. En general, en lo que respecta a la aplicación de las normas de la Unión de defensa de la competencia, puede decirse que los siguientes instrumentos han demostrado ser de utilidad práctica:

- Exenciones por categorías: categoría de acuerdos específicos de contenido similar con efectos

generalmente comparables sobre la competencia. En caso de que para una de estas categorías de acuerdos quepa esperar que se cumplan regularmente las condiciones de exención previstas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE, existe la posibilidad de que, mediante un reglamento, queden exentos, como categoría, de la prohibición del artículo 101, apartado 1, del TFUE. Esta práctica tiene por objeto reducir la carga administrativa de la Comisión.

- **Acuerdos de menor importancia:** cuando revisan una importancia menor y su repercusión en el mercado sea apenas perceptible, no deben considerarse infracciones determinados acuerdos (principio de **minimis**), aunque no cumplan las condiciones establecidas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE. Tales acuerdos se consideran a menudo razonables para la colaboración entre pequeñas y medianas empresas. A raíz tanto de la modificación de algunos reglamentos de exenciones por categorías como de jurisprudencia reciente, en 2014 se revisó la Comunicación de **minimis** (2014/C 291/01). La novedad más importante es que se aclara que aquellos acuerdos que «tengan por objeto» la restricción de la competencia no pueden considerarse como de menor importancia.

La Comisión Europea sigue considerando determinados tipos de acuerdos como restrictivos de la competencia y, por tanto, prohibidos sin excepción. En particular, cabe citar la fijación de precios y las cláusulas de protección territorial.

**Procedimiento de transacción en casos de cártel:** sobre la base del Reglamento (CE) n.º 622/2008, existe la posibilidad de acelerar un procedimiento y concluirlo con una sanción reducida en un 10 % cuando las empresas afectadas apoyen la labor de la Comisión y den a conocer, en una fase temprana del procedimiento, su participación en un acuerdo contrario a la competencia.

**Acciones de daños y perjuicios:** a fin de reforzar el efecto disuasorio respecto de acuerdos prohibidos y proteger mejor a los consumidores, en 2014 se adoptó la Directiva 2014/104/UE relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea. Las principales consecuencias en el caso de los procedimientos sobre cárteles son dos: el resarcimiento de daños y perjuicios es otra posibilidad, que se añade a la de la multa, y sigue quedando garantizada la eficacia de la clemencia.

## B. Abuso de posición dominante (artículo 102 del TFUE)

«La posición dominante [...] es la posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar

el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores» (asunto 27/76, United Brands). La posición dominante se juzga en relación con el conjunto o con una parte sustancial del mercado interior. El alcance del mercado de referencia de que se trate depende de las características del producto, su disponibilidad, y el comportamiento o la disposición del consumidor a optar por otras posibilidades. El artículo 102 del TFUE incluye una lista no exhaustiva de ejemplos de prácticas abusivas.

La Comisión está aplicando desde septiembre de 2016 el concepto del procedimiento de transacción valorando para ello la existencia de cooperación, en particular en caso de infracción del artículo 102 del TFUE.

## C. Procedimiento de control de concentraciones

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 139/2004, las concentraciones que sean proclives a obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante, se declararán incompatibles con el mercado común (artículo 2, apartado 3). Toda operación de concentración debe notificarse a la Comisión antes de su ejecución. Se procede a la evaluación cuando tiene lugar la adquisición de control en otras empresas (artículo 3, apartado 1). La concentración no podrá ejecutarse hasta que la Comisión haya concedido la autorización (artículo 7). No se realiza una investigación sistemática posterior ni una separación de las empresas asociadas.

El procedimiento puede comprender dos fases. La mayoría de los procedimientos pueden concluirse tras la primera fase (veinticinco días hábiles). Los casos complicados se examinan más pormenorizadamente en una segunda fase (noventa días hábiles). Las decisiones sobre la compatibilidad pueden estar condicionadas al cumplimiento de determinadas condiciones y obligaciones (artículo 8).

En 2014 la Comisión publicó el Libro Blanco titulado «Hacia un control más eficaz de las concentraciones de empresas en la UE» al objeto de concertar mejor las normativas a nivel tanto de la Unión como nacional. En octubre de 2016, la Comisión puso en marcha una consulta pública en el marco de la actual evaluación de determinados aspectos procesales y jurisdiccionales del control de las concentraciones de empresas en la Unión.

#### D. Prohibición de las ayudas de Estado en virtud del artículo 107 del TFUE

Dentro de las ayudas estatales se incluyen todas las ventajas concedidas directamente por los Estados miembros con cargo a fondos públicos. Además de subvenciones a fondo perdido, comprenden también préstamos en condiciones favorables, exoneraciones fiscales y tributarias, garantías de préstamos e incluso la participación de las administraciones públicas en empresas, siempre que así se logre favorecer a determinadas empresas o sectores que falseen o amenacen falsear la competencia y afecten al comercio entre Estados miembros.

El apartado 2 detalla los casos en los que no se aplica esta prohibición por considerarse estas ayudas compatibles con el mercado interior y, por lo tanto, automáticamente admisibles. La Comisión Europea examina individualmente los casos contemplados en el apartado 3. En el control de las ayudas de Estado se aplican asimismo el principio de **minimis** y, desde 2008, una exención general por categorías [Reglamento (CE) n.º 800/2008], cuyo ámbito de aplicación se ha ampliado en 2014 y 2017.

A raíz de la crisis económica y financiera, se publicó la Comunicación sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (DO C 216 de 30.7.2013, p. 1), que afecta a las decisiones adoptadas sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE. En otras comunicaciones se hace referencia a cuestiones como la recapitalización de las instituciones financieras, el tratamiento de los activos cuyo valor haya sufrido un deterioro, o la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración.

El objetivo de las ayudas de Estado a los bancos es promover el crédito y la inversión en crecimiento sostenible. En el marco de la modernización en 2012 de los regímenes de ayuda se revisó una gran cantidad de normativas, a fin de centrar la atención en los casos de ayudas estatales con consecuencias más graves para el mercado interior y de racionalizar el procedimiento.

La Comisión ha determinado en sus primeras decisiones al respecto que el tratamiento fiscal favorable dado en algunos Estados miembros a determinadas empresas concretas ha de considerarse ayudas estatales indebidas de obligada devolución (decisión sobre Fiat Finance and Trade y asuntos de Starbucks Manufacturing de octubre de 2015). En lo que a Apple respecta, en agosto de 2016 la Comisión exigió a Irlanda que recuperase de esta empresa 13 000 millones de euros en concepto de impuestos no recaudados. Tanto Apple como Irlanda impugnaron esta decisión y el asunto está pendiente de vista en los tribunales. La Comisión tiene más casos en estudio.

#### E. Servicios públicos, servicios de interés general y servicios de interés económico general (SIEG)

El artículo 14, segunda frase, del TFUE atribuye por primera vez a la Unión Europea una competencia legislativa no exclusiva en este sentido. En el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo y el Consejo son colegisladores en pie de igualdad, de conformidad con los artículos 52 y 114 del TFUE. El artículo 14 del TFUE se complementa con el Protocolo (n.º 26), en el que se destaca una vez más, en referencia al citado artículo, la importancia de dichos servicios, su diversidad, la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales, y el acceso universal. El artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales también concede especial relevancia a este artículo y reconoce el acceso de los ciudadanos de la Unión a los SIEG con el objetivo de fomentar la cohesión social y territorial de la Unión.

El marco regulador en vigor de los SIEG se compone de una Decisión de la Comisión (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3) y dos Comunicaciones (DO C 8 de 11.1.2012, p. 14, y DO C 8 de 11.1.2012, p. 15), así como de la Directiva 2006/111/CE.

#### Papel del Parlamento Europeo

En lo que a la legislación en materia de competencia se refiere, en la mayor parte de los casos el Parlamento solo interviene mediante el procedimiento de consulta. Por ello, su influencia es menor que la del Consejo y la Comisión, a pesar de ya haber pedido en reiteradas ocasiones, también año tras año en su resolución sobre el informe anual de la Comisión Europea en materia de política de competencia, que el procedimiento legislativo ordinario se aplique asimismo a las normas de competencia.

El principal papel del Parlamento consiste, por tanto, en ejercer control sobre el órgano ejecutivo. El miembro de la Comisión responsable de Competencia comparece varias veces al año ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) del Parlamento para presentar su política y rendir cuentas de sus decisiones.

El procedimiento legislativo ordinario fue el de aplicación en relación con la mencionada Directiva sobre las acciones por daños de 2014. En este caso, poco habitual, en el que el Parlamento (con su Comisión ECON como competente para el fondo) asumió la función de colegislador, lo importante para los diputados fue que los consumidores lograran la plena reparación de los daños causados sin que, al mismo tiempo, se impusiese una compensación excesiva. En beneficio de los consumidores, lograron que las decisiones de las autoridades nacionales de competencia pudiesen constituir una prueba **prima facie** de una infracción de las normas de competencia.

En verano de 2016, la Comisión Especial sobre Resoluciones Fiscales y Otras Medidas de Naturaleza o Efectos Similares (TAXE 1 y TAXE 2) dio fin a su labor en torno tanto a la manera en que se evalúa en la práctica la compatibilidad de las resoluciones fiscales de los Estados miembros con la normativa sobre ayudas estatales como a la aclaración de la normativa en materia de intercambio de información.

La propuesta de la Comisión encaminada a facultar a las ANC para aplicar con más eficacia la legislación

de defensa de la competencia de la Unión (propuesta REC+) sigue en estos momentos su tramitación en el Parlamento con arreglo al procedimiento legislativo ordinario con la Comisión ECON como competente para el fondo. La posición del Parlamento, que será objeto de negociación con el Consejo de Competitividad, está prevista para principios de 2018.

---

→ [Stephanie Honnefelder](#)

## 2.6.13. La política de servicios financieros

*Los servicios financieros constituyen una parte esencial de la labor de la Unión para completar el mercado interior en el contexto de la libre circulación de servicios y capitales. Los avances hacia la integración se han realizado progresivamente y pueden dividirse en tres fases: 1) eliminación de las barreras nacionales de acceso (1957-1973); 2) armonización de legislaciones y políticas nacionales (1973-1983); 3) culminación del mercado interior (1983-1992); 4) creación de la zona de la moneda única y periodo anterior a la crisis (1999-2007); y 5) reforma posterior a la crisis (desde 2007). La salida del Reino Unido de la Unión plantea una nueva serie de retos con posibles repercusiones para el sector de los servicios financieros en la Unión y fuera de ella.*

### Base jurídica

El artículo 49 (libertad de establecimiento), el artículo 56 (libre prestación de servicios), el artículo 63 (libre circulación de capitales) y el artículo 114 (aproximación de las disposiciones legales para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen principalmente la base jurídica para las directivas y reglamentos relacionados con los servicios financieros.

### Hitos en el camino hacia la integración del mercado financiero de la Unión

#### A. Primeros esfuerzos para eliminar las barreras de acceso

Las primeras acciones para integrar los sistemas financieros de los Estados miembros se basaron en los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, con la coordinación de la legislación y las políticas en caso necesario.

El Tratado de Roma, firmado en 1957, creó el mercado común eliminando los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales entre los Estados miembros. En su artículo 61, apartado 2, dispuso lo siguiente: «La liberalización de los servicios bancarios y de seguros vinculados a los movimientos de capitales se realizará en armonía con la liberalización progresiva de la circulación de capitales». Por otro lado, su artículo 63 otorgó un mandato al Consejo para que elaborase un programa destinado a eliminar las restricciones existentes que impedían dicha liberalización.

El Consejo cumplió su mandato en 1962 al adoptar programas generales para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento. Para la ejecución de estos programas, el Consejo adoptó una serie de directivas en materia de seguros y de banca entre 1964 y 1973.

#### B. Armonización de legislaciones y políticas nacionales

El proceso de armonización de la legislación, los reglamentos y las disposiciones administrativas de

los Estados miembros se inició, en particular, con las directivas del Consejo de 1973 (Primera Directiva de seguros distintos del seguro de vida —Directiva 73/239/CEE—)<sup>[1]</sup>, de 1977 (Primera Directiva bancaria —Directiva 77/780/CEE—)<sup>[2]</sup> y de 1979 (Primera Directiva de seguros de vida —Directiva 79/267/CEE—)<sup>[3]</sup>.

#### C. Realización del mercado interior

En junio de 1985, la Comisión publicó un Libro Blanco<sup>[4]</sup> que establecía un programa y un calendario claros para la realización del mercado interior a más tardar a finales de 1992. En él se incluía una sección específica sobre servicios financieros (apartados 101 a 107), en la que se afirmaba que la liberalización de los servicios financieros, vinculada a la de los movimientos de capitales, representaría un paso fundamental hacia la integración financiera de la Comunidad y la ampliación del mercado interior. La armonización propuesta se basaba en los principios de una autorización bancaria única, de reconocimiento mutuo y de control por el país de origen. El Acta Única Europea de 1987 introdujo el objetivo establecido en el Libro Blanco de 1985 en el Derecho primario de la Unión.

#### D. Creación de la zona de la moneda única

En mayo de 1999, la Comisión publicó el Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF)<sup>[5]</sup>, tras el impulso proporcionado por la introducción del euro para abordar la segmentación restante de los mercados financieros de la Unión. El PASF abarcaba cuarenta y dos medidas legislativas y no legislativas que debían aplicarse antes de 2004.

<sup>[1]</sup> DO L 228 de 16.8.1973, p. 3.

<sup>[2]</sup> DO L 322 de 17.12.1977, p. 30.

<sup>[3]</sup> DO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

<sup>[4]</sup> Libro Blanco de la Comisión al Consejo Europeo «Completing the Internal Market» (Realización del mercado interior), 14 de junio de 1985.

<sup>[5]</sup> Comunicación de la Comisión «Aplicación del marco para los mercados financieros: plan de acción», 11 de mayo de 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=ES>

En julio de 2000, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) estableció el Comité de expertos sobre la reglamentación de los mercados europeos de valores mobiliarios, dirigido por Alexandre Lamfalussy. El informe final del comité<sup>[1]</sup>, publicado en febrero de 2001, ofreció un diagnóstico de la situación del mercado financiero de la Unión, así como una serie de recomendaciones. Se concluyó que el problema principal residía en el marco institucional de la Unión, considerado como demasiado lento, rígido y complejo, además de inadaptado al ritmo de la evolución internacional de los mercados financieros. El informe proponía lo que posteriormente se conocería como el «proceso Lamfalussy», es decir, un planteamiento legislativo de cuatro niveles que primero se utilizó solamente para la legislación en materia de valores mobiliarios, pero que posteriormente se amplió a otros ámbitos de la legislación sobre servicios financieros.

El PASF prácticamente había concluido antes de cumplirse el plazo de 2004, con treinta y nueve medidas adoptadas del total de cuarenta y dos, algunas de ellas con un alcance superior al previsto inicialmente. En 2005 se adoptaron dos medidas más, dejando así pendiente tan solo la Decimocuarta Directiva sobre el Derecho de sociedades relativa al traslado transfronterizo del domicilio social de las empresas.

### E. Reforma posterior a la crisis

El periodo anterior a 2007 estuvo caracterizado por una mayor integración e interdependencia de los mercados financieros, no solo en la Unión sino también a escala mundial. Esta dinámica se vio bruscamente interrumpida por el estallido de la crisis financiera mundial de 2007-2008, así como por la subsiguiente crisis de la deuda europea con la pronunciada caída de los flujos financieros transfronterizos. Entre octubre de 2008 y octubre de 2011, la Comisión aprobó la concesión de ayudas estatales a las entidades financieras por valor de 4,5 billones de euros<sup>[2]</sup>. La crisis puso de manifiesto la urgente necesidad de reformar el sector de los servicios financieros.

Así pues, la Unión emprendió una reforma sin precedentes de su legislación sobre servicios financieros basada en la agenda internacional (desarrollada con la participación decisiva de la Unión), pero también reformas por propia iniciativa para avanzar en su em-

peño de larga data por completar el mercado único, entre otros objetivos. La Comisión ha propuesto más de cincuenta medidas legislativas y no legislativas desde el estallido de la crisis. Las propuestas más importantes han surgido de iniciativas emblemáticas de la Unión como la unión bancaria y la Unión de Mercados de Capitales. En muchos aspectos de la regulación y supervisión de los servicios financieros, las reformas posteriores a la crisis han aportado un cierto grado de centralización y de transferencia de responsabilidad desde los Estados miembros a la Unión.

Después de la crisis, la definición de las normas en materia de arquitectura regulatoria de los servicios financieros se realiza **de facto** en el seno de los foros internacionales. Ello se debe a la mundialización y la interdependencia de los mercados financieros que se materializaron en las décadas anteriores a la crisis y que crecieron hasta dar lugar a un «efecto de contagio» mundial tras el brote inicial de la crisis en los Estados Unidos. Se reconoció de forma general que los problemas regulatorios debían abordarse a escala internacional. Foros y organismos como el G20, el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), la Asociación internacional de las autoridades de control en el sector de los seguros (IAIS/AICA) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) cobraron importancia y, en muchos casos, tuvieron prioridad sobre los procesos de toma de decisiones establecidos en el seno de la Unión.

## Legislación fundamental sobre servicios financieros de la Unión

### A. Banca

#### 1. Directiva sobre requisitos de capital (DRC) (Directiva 2013/36/UE) y Reglamento sobre requisitos de capital (RRC) (Reglamento (UE) n.º 575/2013), denominados conjuntamente «paquete DRC IV»

El paquete DRC IV, aprobado en 2013, constituye una transposición de las normas de Basilea III adaptadas al sector bancario europeo, que tiene en cuenta las prioridades del Parlamento para 2010. La DRC establece normas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y las empresas de inversión, a la supervisión prudencial y a la gobernanza empresarial. El RRC fija un nivel mínimo y unas normas para el cálculo de los requisitos de capital, los colchones de liquidez y los coeficientes de apalancamiento. En noviembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones de la DRC IV/RRC («paquete DRC V»), principalmente con el fin de reflejar la evolución más reciente en el marco del Comité de Basilea y del Consejo de Estabilidad Financiera. En diciembre de 2017, la Comisión adoptó varias propuestas para modificar las normas prudenciales para las empre-

[1] Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets (Informe final del Comité de expertos sobre la reglamentación de los mercados europeos de valores mobiliarios), 15 de febrero de 2001. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf)

[2] Comisión Europea, comunicado de prensa «Nuevas medidas de gestión de crisis con vistas a evitar futuras operaciones de rescate bancario», 6 de junio de 2012. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-570\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_es.htm)

sas de inversión, que actualmente están sujetas a las mismas normas que los bancos.

## 2. Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB) (Directiva 2014/59/UE)

La DRRB, adoptada en 2014, pretende evitar los rescates de los bancos en dificultades con el dinero de los contribuyentes al introducir un mecanismo de recapitalización interna para garantizar que los accionistas de dichos bancos y los acreedores asuman en primer lugar las pérdidas. También exige que los Estados miembros establezcan fondos de resolución nacionales financiados inicialmente por entidades de crédito y empresas de servicios de inversión para cubrir las pérdidas pendientes. Asimismo, la DRRB establece normas para la prevención (planes de recuperación y resolución) y la intervención temprana por parte de las autoridades nacionales competentes. El marco de la Unión para la resolución bancaria está complementado por el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR) (Reglamento (UE) n.º 806/2014)<sup>[1]</sup>, adoptado en 2014, que establece disposiciones para los Estados miembros que participen en la unión bancaria. En noviembre de 2016, la Comisión propuso modificaciones de la DRRB y el RMUR a fin de incorporar la norma relativa a la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para los bancos de importancia sistémica mundial (BISM), que garantiza que, en caso de quiebra de uno de estos bancos, dispongan de fondos propios suficientes para ejecutar una resolución ordenada. En diciembre de 2017, se aprobó una de las modificaciones de la DRRB (Directiva (UE) 2017/2399)<sup>[2]</sup> mediante un procedimiento acelerado. De este modo se ha permitido la creación de instrumentos de deuda de rango superior «no preferentes» para garantizar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad definidos en la norma TLAC.

## B. Mercados financieros

### 1. Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID)

En 2004, con la adopción de la MiFID I (Directiva 2004/39/CE)<sup>[3]</sup>, se establecieron unas normas comunes para las operaciones con valores que garantizan una mayor competencia y una mejor protección del inversor. En 2014, la adopción de una revisión de la Directiva (MiFID II —Directiva 2014/65/UE—)<sup>[4]</sup> y un Reglamento (MiFIR) (Reglamento (UE) n.º 600/2014)<sup>[5]</sup> permitió establecer un nuevo marco jurídico. Este marco introduce una serie de disposiciones dirigidas a mejorar la protección de los consumidores. Así, por ejemplo, las prácticas de remunera-

ción de las empresas de inversión no pueden entrar en conflicto con su obligación de actuar en el mejor interés del cliente. La fecha de aplicación de MiFID II y MiFIR, inicialmente prevista para principios de 2017, fue posteriormente aplazada hasta el 3 de enero de 2018.

### 2. Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo (EMIR) (Reglamento n.º 648/2012)

El Reglamento EMIR, adoptado en 2012, establece normas relativas a los contratos de derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones. Tiene por objeto preservar la estabilidad financiera, reducir el riesgo sistémico y aumentar la transparencia en el mercado extrabursátil. Entre 2015 y 2016, la Comisión emprendió una revisión del Reglamento EMIR que dio lugar a dos modificaciones legislativas propuestas en mayo y junio de 2017.

## C. Seguros

### 1. Directiva Solvencia II (Directiva 2009/138/CE)

La Directiva Solvencia II, adoptada en 2009, armonizó las normas existentes fragmentadas en los sectores de seguros distintos del seguro de vida, de seguros de vida y de reaseguros. La Directiva establece normas relativas al acceso a la actividad, los requisitos de capital, la gestión de riesgos y la supervisión de las empresas de seguro directo y de reaseguro. En 2014, la Directiva Solvencia II fue modificada con la Directiva Ómnibus II a fin de tener en cuenta la nueva estructura de supervisión y, especialmente, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). La fecha de transposición para la Directiva Solvencia II fue aplazada posteriormente y empezó a aplicarse el 1 de enero de 2016. En septiembre de 2017, la Comisión adoptó una propuesta de modificación de la Directiva Solvencia II en el marco de la revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión.

## D. Servicios de pago

### 1. Segunda Directiva sobre servicios de pago (DSP 2) (Directiva 2015/2366)

La DSP 2 entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018. Introduce requisitos de seguridad reforzados para los pagos electrónicos, así como para la protección de los datos financieros de los consumidores. También abre el mercado a proveedores que prestan servicios de pago mediante el acceso a los datos de la cuenta de pago. La DSP 2 también contiene disposiciones acerca de la autorización y la supervisión de las entidades de pago.

[1] DO L 225 de 30.7.2014, p. 1.

[2] DO L 345 de 27.12.2017, p. 96.

[3] DO L 145 de 30.4.2004, p. 1.

[4] DO L 173 de 12.6.2014, p. 349.

[5] DO L 173 de 12.6.2014, p. 84.

## Papel del Parlamento Europeo

Desde el Tratado de Roma de 1957 hasta hoy, el papel del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones en materia de servicios financieros ha pasado de estar limitado por el procedimiento de consulta a estar en igualdad de condiciones con el Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

De conformidad con el proceso Lamfalussy para la adopción y aplicación de la legislación sobre servicios financieros de la Unión, el Parlamento, junto con el Consejo, adopta la legislación básica (nivel 1) con arreglo al procedimiento de codecisión. El Parlamento también tiene una función de control en la adopción de medidas de ejecución de nivel 2.

El Parlamento ha apoyado en todo momento la labor de la Comisión, impulsando debates en numerosas ocasiones y presentando iniciativas propias para dejar patente su punto de vista. Mediante su actitud

proactiva, el Parlamento se ha situado en el primer plano tanto en los debates en curso en la Comisión, el Consejo y las instituciones internacionales sobre el desarrollo de la normativa y la estructura de supervisión de los mercados financieros como en la búsqueda de soluciones para afrontar riesgos sistémicos.

En el Parlamento, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) es la comisión competente para el fondo en materia de servicios financieros.

Tras el estallido de la crisis financiera mundial, el Parlamento Europeo creó la Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social (CRIS)<sup>[1]</sup>, cuyo mandato se prolongó desde octubre de 2009 hasta julio de 2011. El Parlamento aprobó dos resoluciones sobre la base de la labor de dicha comisión: una Resolución intermedia en 2010 y una Resolución definitiva en 2011.

---

→ Dražen Rakić

<sup>[1]</sup> Parlamento Europeo, Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis (Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social), julio de 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>



## 2.6.14. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)

*El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) es un sistema de autoridades microprudenciales y macroprudenciales de múltiples niveles que incluye la Junta Europea de Riesgo Sistémico, las tres Autoridades Europeas de Supervisión y los supervisores nacionales. El SESF tiene como objetivo garantizar una supervisión financiera uniforme y coherente dentro de la Unión. En la actualidad este sistema de supervisión está experimentando cambios a raíz de la introducción de la unión bancaria y de la salida del Reino Unido de la Unión.*

### Base jurídica

Artículos 114 y 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Antecedentes y objetivos

De conformidad con las recomendaciones formuladas en el informe a cargo del grupo de expertos de Jacques de Larosière sobre la forma de reforzar el dispositivo europeo de supervisión, el SESF se introdujo en 2010 y se puso en marcha el 1 de enero de 2011. El SESF está compuesto por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), las tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES), a saber: la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), y los supervisores nacionales.

El principal objetivo del SESF consiste en velar por que las normas aplicables al sector financiero se implanten adecuadamente en todos los Estados miembros con el fin de preservar la estabilidad financiera, fomentar la confianza y proteger a los consumidores. Otros objetivos del SESF son desarrollar una cultura común de supervisión y facilitar la realización de un mercado financiero único europeo.

El SESF es un sistema de supervisión microprudencial y macroprudencial. El principal objetivo de la supervisión microprudencial es vigilar y limitar las tensiones que sufren las instituciones financieras a nivel individual, protegiendo de este modo a los consumidores. La exposición del sistema financiero a riesgos comunes no se tiene en cuenta en la supervisión microprudencial, sino en la supervisión macroprudencial, cuyo objetivo es limitar las dificultades del sistema financiero en su conjunto, a fin de proteger la economía global de pérdidas considerables de la producción real. En el contexto del SESF, la JERS está encargada de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión, mientras que la supervisión microprudencial es tarea de la ABE, la AEVM y la AESPJ, que colaboran en el marco de un comité mixto.

La creación de la unión bancaria en 2012 cambió la definición del marco de supervisión de la Unión al introducir nuevos elementos, como la elaboración

de un código único aplicable a la supervisión, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que empezó a funcionar en 2014, el Mecanismo Único de Resolución (MUR), operativo desde 2016, y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).

### Marco

#### A. Supervisión microprudencial

La supervisión microprudencial en la Unión se caracteriza por un sistema de autoridades compuesto por varios niveles, separados en función del sector (banca, seguros y mercados de valores mobiliarios) y el área de supervisión y regulación (europea y nacional).

##### 1. Autoridades Europeas de Supervisión (AES)

A escala europea, las AES son responsables de la supervisión microprudencial. La ABE, la AESPJ y la AEVM son agencias de la Unión con personalidad jurídica propia, que están representadas por sus respectivos presidentes; son independientes y actúan únicamente en interés del conjunto de la Unión. En septiembre de 2017, la Comisión publicó un conjunto de medidas de revisión de las AES formado por tres propuestas legislativas destinadas a reforzar las competencias, la gobernanza y la financiación de las AES. Los Reglamentos por los que se crean las AES establecen que el objetivo principal de estas autoridades es contribuir a la estabilidad y eficacia del sistema financiero. Las AES desempeñan su función al: facilitar el funcionamiento del mercado interior, en particular con un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión; velar por la integridad, la transparencia, la eficiencia y el correcto funcionamiento de los mercados financieros; reforzar la coordinación de la supervisión internacional; evitar el arbitraje regulatorio y promover la igualdad de condiciones de competencia; garantizar que la asunción de riesgos pertinentes está regulada y supervisada adecuadamente; y reforzar la protección del consumidor.

Las AES contribuyen al desarrollo de un código normativo único elaborando normas técnicas de regulación y de ejecución, que son adoptadas por la Comisión (en forma de actos delegados o de ejecución). Asimismo, emiten directrices y recomendaciones y

gozan de ciertos poderes por lo que respecta a las violaciones del Derecho de la Unión por parte de las autoridades nacionales de supervisión, las situaciones de emergencia y los desacuerdos que surjan entre las autoridades nacionales competentes.

Las tres AES están organizadas de la misma manera. Su estructura de gobernanza está formada por la Junta de Supervisores (el principal órgano de toma de decisiones, compuesto por el presidente, los máximos representantes de las autoridades competentes de supervisión de cada Estado miembro y un representante respectivamente de la Comisión, el BCE, la JERS y las otras dos AES), el Consejo de Administración, un presidente y un director ejecutivo.

#### **a. Autoridad Bancaria Europea (ABE)**

Base jurídica: Reglamento (UE) n.º 1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en su versión modificada por la legislación posterior.

En la actualidad, la ABE tiene su sede en Londres. No obstante, en el contexto de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, se ha presentado una propuesta legislativa relativa al traslado de sede de la ABE a París, efectiva a partir de la fecha en que el Reino Unido abandone oficialmente la Unión o a partir del 30 de marzo de 2019, si esta última fecha es anterior. La ABE actúa en el ámbito de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico. También se encarga de iniciar y coordinar, en cooperación con la JERS, las pruebas de resistencia del sector bancario a escala paneuropea. La última prueba de resistencia se llevó a cabo en 2016 y la próxima será en 2018.

#### **b. Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)**

Base jurídica: Reglamento (UE) n.º 1094/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), en su versión modificada por la legislación posterior.

La AESPJ tiene su sede en Fráncfort del Meno. Su labor se centra principalmente en las empresas de seguros y reaseguros, los intermediarios de seguros, los conglomerados financieros y los fondos de pensiones de empleo. Contribuye al código normativo único sobre seguros y pensiones de jubilación, principalmente a través de los regímenes de Solvencia II y del FPE. La AESPJ inicia y coordina las pruebas de resistencia para evaluar la resiliencia del sector de los seguros. La última prueba de resistencia del sector de los seguros se realizó en 2016, mientras que la prueba de resistencia de las pensiones de jubilación tuvo lugar en 2017.

#### **c. Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)**

Base jurídica: Reglamento (UE) n.º 1095/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión

(Autoridad Europea de Valores y Mercados), en su versión modificada por la legislación posterior.

La AEVM tiene su sede en París. Se centra en los mercados de valores mobiliarios y en sus participantes (intercambios, agentes de bolsa, fondos, etc.). En la Unión, la AEVM tiene competencia exclusiva para registrar, supervisar y sancionar a las agencias de calificación crediticia y los registros de operaciones. También es responsable del reconocimiento de contrapartes centrales y registros de operaciones de terceros países, así como de la certificación y la aprobación de agencias de calificación crediticia de terceros países.

La AEVM ha llevado a cabo una prueba de resistencia de las entidades de contrapartida central en 2017.

## **2. Órganos comunes**

### **a. Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión**

El Comité Mixto se encarga de la coordinación global e intersectorial con vistas a garantizar la coherencia de la supervisión. Tal como se establece en los Reglamentos relativos a las AES, esta actividad abarca los siguientes elementos: conglomerados financieros; servicios de contabilidad y auditoría; análisis microprudenciales de las evoluciones, riesgos y vulnerabilidades intersectoriales para la estabilidad financiera; productos de inversión al por menor; medidas contra el blanqueo de capitales; intercambio de información entre la JERS y las AES; y desarrollo de las relaciones entre estos organismos. El Comité Mixto se ocupa asimismo de la resolución de las diferencias entre las autoridades del SESF.

Está compuesto por los presidentes de las AES (y de los posibles subcomités) y está presidido, con carácter rotatorio por períodos de doce meses, por el presidente de una de las AES. El presidente del Comité Mixto es el vicepresidente de la JERS. El Comité Mixto debe reunirse al menos una vez cada dos meses. La secretaría está formada por personal de las AES.

### **b. Sala de Recurso**

La Sala de Recurso es independiente de las tres AES y es competente para los recursos de las partes afectadas por las decisiones de las AES.

Está compuesta por seis miembros titulares y seis miembros suplentes escogidos por las AES para un mandato de cinco años, sobre la base de una lista de candidatos propuesta por la Comisión.

Las resoluciones de la Sala de Recurso pueden ser recurridas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## **3. Autoridades nacionales de supervisión competentes**

Cada Estado miembro designa a sus propias autoridades competentes, que forman parte del SESF y están representadas en las AES.

## B. Supervisión macroprudencial

Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)

Base jurídica: Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico y Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

La supervisión macroprudencial a escala europea corre a cargo de la JERS, cuya sede se halla en Fráncfort del Meno. Su objetivo es prevenir y mitigar los riesgos sistémicos para la estabilidad financiera a la luz de la evolución macroeconómica. Los Reglamentos de base confieren diferentes funciones a la JERS dotándola asimismo de una serie de instrumentos. Entre dichas funciones figuran las siguientes: recopilar y analizar la información pertinente; identificar y priorizar los riesgos sistémicos; emitir avisos y recomendaciones y realizar un seguimiento del curso dado a los mismos; proporcionar al Consejo una evaluación cuando la JERS considere que podría plantearse una situación de emergencia; colaborar con otras partes del SESF; coordinar sus acciones con las de las organizaciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Junta de Estabilidad Financiera (JEF); y realizar tareas conforme a lo especificado en la legislación de la Unión.

La JERS se compone de una Junta General, un Comité Director, dos órganos consultivos (Comité Científico Consultivo y Comité Técnico Consultivo) y una Secretaría.

El BCE proporciona a la JERS apoyo analítico, estadístico, administrativo y logístico. El presidente del BCE también es presidente de la JERS. En 2014, la Comisión publicó un informe sobre la misión y la organización de la JERS.

## C. Cooperación a diferentes niveles

Las distintas entidades en el seno del SESF también se coordinan a escala internacional con instituciones diversas.

### Desarrollo del marco de supervisión

La crisis financiera ha puesto de manifiesto que la mera coordinación de la supervisión financiera a través del SESF resulta insuficiente para prevenir la fragmentación del mercado financiero europeo. Para superar este obstáculo se estableció la unión bancaria de la Unión. Uno de sus pilares fundamentales, el MUS, es un elemento especialmente importante del marco de supervisión. Su objetivo es garantizar una supervisión uniforme y coherente de las entidades de crédito para prevenir el arbitraje regulatorio y la fragmentación del mercado de los servicios financieros en la Unión. El MUS lo forman todos los Estados

miembros de la zona del euro y aquellos que, aun sin pertenecer a dicha zona, han decidido adherirse al mecanismo. Está integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes, que cooperan e intercambian información. El BCE es responsable del funcionamiento efectivo y coherente del mecanismo. Desde noviembre de 2014, el Reglamento relativo al MUS encomienda tareas específicas al BCE. Estas funciones incluyen autorizar a las entidades de crédito, velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales y otros requisitos normativos, y llevar a cabo exámenes de supervisión. El BCE se ocupa de la supervisión directa de bancos «significativos», mientras que las autoridades nacionales supervisan otras entidades de «menor importancia». Además de estas funciones microprudenciales, el BCE también tiene asignados cometidos e instrumentos macroprudenciales, como, por ejemplo, en relación con los colchones de capital. A tal fin, la estructura de gobernanza del BCE se ha adaptado mediante el establecimiento de un Consejo de Supervisión. Con objeto de garantizar una supervisión coherente, el BCE coopera estrechamente con las demás autoridades de que se compone el SESF, en particular con la ABE.

### Papel del Parlamento Europeo

En su condición de legislador, el Parlamento ha desempeñado un importante papel en la elaboración de la legislación de base del SESF, y lo sigue desempeñando en las negociaciones sobre la legislación amparada por los distintos pilares de la unión bancaria. También interviene respecto de los actos delegados (incluidas las normas técnicas de regulación) y los actos de ejecución (incluidas las normas técnicas de ejecución) adoptados por la Comisión. Goza asimismo de amplios derechos de información: recibe, por ejemplo, el programa anual de trabajo, el programa plurianual de trabajo y los informes anuales de las AES. Los presidentes y directores ejecutivos de las AES han de ser confirmados por el Parlamento Europeo. El Parlamento puede, además, solicitar dictámenes a las AES. También vota anualmente sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de las AES. El Parlamento y el BCE han concluido asimismo un acuerdo interinstitucional<sup>[1]</sup> para garantizar la rendición de cuentas y la supervisión de las tareas encomendadas al BCE en el marco del MUS. Además, el presidente del Consejo de Supervisión presenta al Parlamento el Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE, explica la ejecución de las funciones de supervisión del BCE y responde a las preguntas de los miembros de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON).

→ Dražen Rakić / Denitza Dessimirova

[1] 2013/694/EU.



# COHESIÓN, CRECIMIENTO Y EMPLEO



# 3

Las políticas estructurales tienen como objetivo fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión apoyando la creación de empleo, la competitividad, la investigación y la innovación, y el desarrollo sostenible, y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión. La cohesión, la agricultura, la pesca y el transporte son ámbitos en los que la Unión hace oír su voz. Uno de los principales objetivos de la Unión es reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de sus diferentes regiones. La política agrícola común persigue garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores y asegurar al consumidor productos a precios razonables, apoyando al mismo tiempo unas prácticas sostenibles. La política pesquera común tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de la pesca y la acuicultura, así como ingresos y puestos de trabajo estables para todos los productores, usando para ello instrumentos de mercado y medidas de financiación. Junto con la apertura de los mercados de transporte y la creación de la red transeuropea de transporte, la movilidad sostenible es uno de los grandes retos actuales. El turismo, la cultura, la educación y el deporte también son sectores en los que la Unión desempeña un papel activo.



# COHESIÓN, CRECIMIENTO Y EMPLEO

## 3.1. La política regional y de cohesión — 359

- 3.1.1. La cohesión económica, social y territorial — 360
- 3.1.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — 362
- 3.1.3. El Fondo de Cohesión — 364
- 3.1.4. El Fondo de Solidaridad — 366
- 3.1.5. La cooperación territorial europea — 369
- 3.1.6. La nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) — 372
- 3.1.7. Las regiones ultraperiféricas (RUP) — 374
- 3.1.8. Las ayudas estatales de finalidad regional — 377
- 3.1.9. El programa PEACE para Irlanda del Norte — 381
- 3.1.10. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) — 383

## 3.2. La política agrícola común (PAC) — 385

- 3.2.1. La política agrícola común (PAC) y el Tratado — 386
- 3.2.2. La financiación de la PAC — 390
- 3.2.3. Los instrumentos de la PAC y sus reformas — 393
- 3.2.4. El primer pilar de la PAC: I — la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios — 396
- 3.2.5. El primer pilar de la política agrícola común (PAC): II — los pagos directos a las explotaciones — 400
- 3.2.6. El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural — 403
- 3.2.7. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC — 406
- 3.2.8. La Ronda de Doha y la agricultura — 409
- 3.2.9. Hacia una política agrícola común posterior a 2020 — 413
- 3.2.10. La política agrícola común en cifras — 417
- 3.2.11. La Unión Europea y los bosques — 423

## 3.3. La política pesquera común — 427

- 3.3.1. La política pesquera común: orígenes y evolución — 428

3.3.2. La conservación de los recursos pesqueros — 431

3.3.3. El control de la actividad pesquera — 434

3.3.4. Las ayudas estructurales a la pesca — 438

3.3.5. Las organizaciones de productores y la organización común de mercados de los productos de la pesca — 442

3.3.6. Las relaciones internacionales en materia de pesca — 445

3.3.7. La acuicultura europea — 448

3.3.8. La Política Marítima Integrada — 451

3.3.9. La pesca europea en cifras — 455

## 3.4. La política de transportes y turismo — 459

3.4.1. La política común de transportes: principios generales — 460

3.4.2. El transporte por carretera: internacional y de cabotaje — 464

3.4.3. Transporte por carretera: armonización legislativa — 467

3.4.4. El transporte por carretera: normas de tráfico y de seguridad — 471

3.4.5. El transporte ferroviario — 475

3.4.6. El transporte aéreo: normas del mercado — 478

3.4.7. El transporte aéreo: seguridad de la aviación civil — 482

3.4.8. El transporte aéreo: el cielo único europeo — 485

3.4.9. El transporte aéreo: seguridad aeronáutica — 488

3.4.10. El transporte marítimo: orientaciones estratégicas — 492

3.4.11. El transporte marítimo: normas de tráfico y de seguridad — 496

3.4.12. El turismo — 500

## 3.5. Las redes transeuropeas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones — 504

3.5.1. Las redes transeuropeas: orientaciones — 505

3.5.2. La financiación de las redes transeuropeas — 509

**3.6. La cultura, la educación y el deporte — 513**

**3.6.1.** La cultura — 514

**3.6.2.** La política audiovisual y de los medios de comunicación — 518

**3.6.3.** La educación y la formación profesional — 522

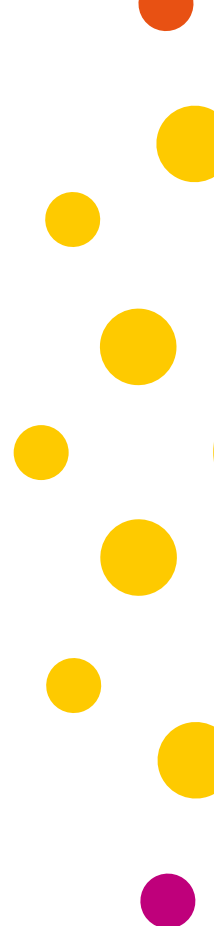
**3.6.4.** La educación superior — 525

**3.6.5.** La juventud — 528

**3.6.6.** La política lingüística — 531

**3.6.7.** El deporte — 534

**3.6.8.** La política de comunicación — 538





# 3.1.

## LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN



### 3.1.1. La cohesión económica, social y territorial

*A fin de promover un desarrollo armonioso en todo su territorio, la Unión Europea fortalece su cohesión económica, social y territorial. En concreto, la Unión busca reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de sus distintas regiones. Entre las regiones concernidas, se presta especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.*

#### Base jurídica

Artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

#### Contexto

La política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea. Beneficia a todas las regiones y ciudades de la Unión y favorece el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad empresarial, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Desde el principio han existido grandes disparidades territoriales y demográficas en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) que podían constituir obstáculos a la integración y el desarrollo en Europa. El Tratado de Roma (1957) estableció mecanismos de solidaridad a través de dos fondos: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA, sección «Orientación»). En 1975, se introdujo una dimensión regional con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En 1994 se creó además el Fondo de Cohesión.

Con el Acta Única Europea de 1986, la cohesión económica y social pasó a ser una competencia de la Comunidad Europea. En 2008, el Tratado de Lisboa introdujo una tercera dimensión de la cohesión de la Unión: la cohesión territorial. Estos tres aspectos de la cohesión reciben el apoyo de la política de cohesión y de los Fondos Estructurales.

#### Objetivos

Fortalecer su cohesión económica, social y territorial es uno de los objetivos principales de la Unión. Dedicar una parte significativa de sus actividades y de su presupuesto a reducir las disparidades entre las regiones, con especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.

La Unión apoya la consecución de estos objetivos mediante la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (el FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pes-

ca (FEMP)) y otras fuentes como el Banco Europeo de Inversiones.

En 2014, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural sustituyó a la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. En el marco de la política de cohesión de la Unión, el Feader apoya el desarrollo rural y la mejora de la infraestructura agrícola.

El Fondo Social Europeo es el principal instrumento de la Unión por lo que respecta al apoyo de medidas encaminadas a prevenir y combatir el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo. Financia iniciativas que promueven un nivel elevado de empleo, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, el desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional está concebido para contribuir a corregir los principales desequilibrios regionales de la Unión. Apoya a las regiones cuyo desarrollo va más lento, además de la conversión de las regiones industriales en declive.

El Fondo de Cohesión ofrece una contribución económica a los proyectos relacionados con el medio ambiente y con las redes transeuropeas en el ámbito de la infraestructura de transportes. Solo pueden acceder a este fondo aquellos Estados miembros cuya renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la Unión.

A fin de garantizar un uso eficiente de los Fondos Estructurales, deben respetarse los principios siguientes:

- la organización de los fondos por objetivos y por regiones;
- la colaboración entre la Comisión, los Estados miembros y las autoridades regionales para la planificación, la ejecución y el seguimiento de su utilización;
- la programación de las intervenciones;
- la adicionalidad de la contribución nacional y de la Unión.

La distribución de los recursos económicos de la Unión dedicados a la política de cohesión se centra en dos objetivos básicos:

- la inversión en crecimiento y empleo, que está orientada a fortalecer el mercado laboral y las economías regionales;
- la cooperación territorial europea, que respalda la cohesión de la Unión a través de la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional.

Desde 1988, la política de cohesión de la Unión ha registrado un enorme aumento de su presupuesto y se ha convertido, junto a la política agrícola común, en una de las políticas de la Unión más significativas en términos cuantitativos. Durante el período de programación 2014-2020, la Unión destina más de 350 000 millones EUR a su política de cohesión, a saber, un 32,5 % del presupuesto total de la Unión. Estos fondos se dedican a actividades tan distintas como la construcción de carreteras, la protección del medio ambiente, la inversión en empresas innovadoras, la creación de empleo y la formación profesional. Casi 200 000 millones EUR se asignan al FEDER (incluidos 10 200 millones EUR para la cooperación territorial europea y 1 500 millones EUR como dotación especial para las regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas). Se destinan más de 83 000 millones EUR al FSE y 63 000 millones EUR al Fondo de Cohesión.

### Propuesta para la política de cohesión de la Unión posterior a 2020

En mayo de 2018, la Comisión propuso una serie de reglamentos relativos a la política de cohesión de la Unión posterior a 2020. Uno de los principales objetivos de esta reforma es simplificar los procedimientos y aumentar la eficacia de las inversiones de la Unión. Los once objetivos temáticos utilizados en la política de cohesión 2014-2020 se han sustituido por cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FEMP:

- una Europa más inteligente: transformación económica innovadora e inteligente;
- una Europa más verde y baja en carbono;
- una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC;

- una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
- una Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales.

El presupuesto propuesto para la futura política de cohesión es de 330 600 millones EUR. Se asignarán alrededor de 200 600 millones EUR al FEDER (incluidos 8 400 millones EUR para la cooperación territorial europea y 1 500 millones EUR como dotación especial para las regiones ultraperiféricas). Se destinarán más de 41 000 millones EUR al Fondo de Cohesión (de los cuales 10 000 millones EUR irán a parar al Mecanismo «Conectar Europa») y 88 600 millones EUR al FSE+.

Los reglamentos propuestos se registrarán por el procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento está en pie de igualdad con el Consejo. Esto significa que, antes de finales de 2020, estas dos instituciones tendrán que llegar a un consenso sobre las normas de la futura política de cohesión.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento desempeña un papel muy activo a la hora de apoyar el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial de la Unión. La legislación relativa a la política de cohesión y a los Fondos Estructurales se elabora en el marco del procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento está en pie de igualdad con el Consejo.

El Parlamento ha participado de manera activa en las negociaciones para la reforma de la política de cohesión para el período 2014-2020. Esta reforma define las prioridades y los instrumentos de las futuras acciones de la Unión encaminadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial. El Parlamento ha apoyado firmemente las propuestas a favor de una política de cohesión eficiente y de largo alcance, que necesitará también recursos financieros suficientes.

→ Jacques Lecarte / Marek Kołodziejcki

## 3.1.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

*El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea. Su objetivo es contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y el retraso de las regiones menos favorecidas. Se presta especial atención a las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y montañosas.*

### Fundamento jurídico

Artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006.

### Objetivos

El artículo 176 del TFUE dispone que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión. Puede lograr su objetivo a través del apoyo:

- al desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- a la transformación de las regiones industriales en declive.

El FEDER tiene dos objetivos principales para el periodo 2014-2020, a saber:

- la inversión en crecimiento y empleo, orientada a fortalecer el mercado laboral y las economías regionales;
- la cooperación territorial europea, orientada a reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional dentro de la Unión.

Los recursos asignados al primer objetivo se asignarán a tres categorías de regiones distintas:

- las regiones más desarrolladas, con un PIB per cápita superior al 90 % de la media de la Unión;
- las regiones en transición, con un PIB per cápita situado entre el 75 % y el 90 % de la media de la Unión; y
- las regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la Unión.

El FEDER también respalda el desarrollo urbano sostenible. Al menos el 5 % de la dotación del FEDER para cada Estado miembro debe destinarse a acciones integradas en favor del desarrollo urbano sostenible que aborde los desafíos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas.

Los pormenores de la asignación y la utilización futura de los fondos del FEDER se fijan en los acuerdos de asociación, que son documentos estratégicos elaborados por cada Estado miembro con la participación de socios regionales y sociales.

### Concentración temática

Dado que el FEDER contribuye a la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, debe centrarse en las prioridades especificadas en la estrategia. Las principales prioridades son las siguientes:

- a. investigación e innovación;
- b. tecnologías de la información y la comunicación (TIC);
- c. pequeñas y medianas empresas (pymes);
- d. promoción de una economía hipocarbónica.

El grado de concentración de estas prioridades varía en función de la categoría de región apoyada. Las regiones más desarrolladas deben destinar como mínimo el 80 % de sus recursos procedentes del FEDER a al menos dos de estas prioridades y al menos el 20 % a la economía hipocarbónica, mientras que las regiones en transición deben asignar como mínimo el 60 % de sus recursos procedentes del FEDER a al menos dos de estas prioridades y al menos el 15 % a la economía hipocarbónica, y las regiones menos desarrolladas deben destinar como mínimo el 50 %

de sus recursos procedentes del FEDER a al menos dos de estas prioridades y al menos el 12 % a la economía hipocarbónica.

### Presupuesto y normas financieras

Durante el período de programación 2014-2020, la Unión gastará más de 350 000 millones de euros en la política de cohesión, lo que equivale al 32,5 % del presupuesto total de la Unión. Unos 199 000 millones de euros están asignados al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este importe incluye 10 200 millones de euros para la cooperación territorial europea y 1 500 millones de euros de dotaciones especiales para las regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas.

El nivel de cofinanciación requerido para los proyectos financiados por el FEDER se adapta al desarrollo de las regiones correspondientes. En las regiones menos desarrolladas (y las regiones ultraperiféricas), el FEDER puede financiar hasta el 85 % del coste de un proyecto. En las regiones en transición, puede financiar hasta el 60 % del coste de un proyecto y, en las regiones más desarrolladas, hasta el 50 %.

### Propuesta para la política de cohesión de la Unión a partir de 2020

En mayo de 2018, la Comisión Europea propuso nuevos reglamentos para la política de cohesión de la Unión a partir de 2020. Entre ellos figuran los siguientes:

- un reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, y
- un reglamento sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg).

Estas propuestas mantienen los dos objetivos actuales del FEDER: «Inversión en empleo y crecimiento» y «Cooperación territorial europea».

Se mantiene asimismo la concentración temática, con sus dos principales prioridades: el apoyo a la in-

novación, la economía digital y las pymes, a través de una estrategia de especialización inteligente (OP 1), y una economía circular, con bajas emisiones de carbono y más ecológica (OP 2). La Comisión propuso una lista de actividades que no debe financiar el FEDER, como la ayuda directa a grandes empresas, infraestructuras aeroportuarias (excepto en las regiones ultraperiféricas) y algunas operaciones de gestión de residuos (p. ej., vertederos).

Según la propuesta de la Comisión, en el período de programación 2021-2027 se asignarán al FEDER alrededor de 200 600 millones de euros (incluidos 8 400 millones de euros para la cooperación territorial europea y 1 500 millones de euros de dotaciones especiales para las regiones ultraperiféricas).

Estos reglamentos se adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento Europeo está en pie de igualdad con el Consejo. Esto implica que, antes de que acabe 2020, estas dos instituciones tendrán que llegar a un consenso sobre las normas que regirán el FEDER en el futuro.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento está en condiciones de igualdad respecto al Consejo en lo que concierne a la elaboración de las nuevas disposiciones relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión. El Reglamento del FEDER para el período 2014-2020 se adoptó con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, en el marco del cual el Parlamento tiene plenos derechos para proponer modificaciones. En el transcurso de las negociaciones sobre la política de cohesión de la UE para el período 2014-2020, el Parlamento logró incrementar el grado de flexibilidad en la aplicación de las normas sobre concentración temática y las prioridades de inversión. Además, ha reforzado el apoyo prestado por el FEDER a las ciudades y las políticas urbanas integradas.

→ Jacques Lecarte / Marek Kołodziejcki

### 3.1.3. El Fondo de Cohesión

*Creado en 1994, el Fondo de Cohesión permite financiar proyectos medioambientales y de redes transeuropeas en los Estados miembros cuya renta nacional bruta per cápita es inferior al 90 % de la media de la Unión.*

#### Fundamento jurídico

Artículo 177 (en concreto, su segundo párrafo) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

#### Objetivos

El Fondo de Cohesión se creó con el objetivo de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión con vistas a fomentar el desarrollo sostenible. Para el periodo de programación 2014-2020, el Fondo de Cohesión financia:

- las inversiones en medio ambiente, incluidos los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios para el medio ambiente;
- las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte (RTE-T);
- la asistencia técnica.

En el marco de los proyectos cuya finalidad es lograr los objetivos de protección del medio ambiente de la Unión, también podrán concederse ayudas con cargo al Fondo de Cohesión en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible, como la eficiencia energética y las energías renovables, y, en lo que respecta a los transportes no vinculados a las redes transeuropeas, el transporte ferroviario, fluvial y marítimo, los sistemas intermodales de transporte y su interoperabilidad, la gestión del tráfico marítimo, aéreo y por carretera, el transporte urbano limpio y el transporte público.

Desde 2014, el Fondo de Cohesión financia, con 11 300 millones de euros, proyectos de infraestructuras de transporte con valor añadido europeo en el marco del nuevo Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)<sup>[1]</sup>.

#### Países beneficiarios

El Fondo de Cohesión está reservado a los Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita no supere el 90 % de la RNB media de la Unión. Durante el periodo de programación 2014-2020, el Fondo de Cohesión proporciona financiación a quince Estados miembros: Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslo-

vaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

#### Presupuesto y normas financieras

Para el periodo de programación 2014-2020, la Unión ha asignado aproximadamente 63 400 millones de euros al Fondo de Cohesión (sin incluir las transferencias al Mecanismo «Conectar Europa») y el nivel de financiación procedente del Fondo de Cohesión para un proyecto determinado puede alcanzar hasta un 85 % de su coste.

**Las asignaciones para cada Estado miembro procedentes del Fondo de Cohesión para el periodo 2014-2020 se reparten de la siguiente manera:**

Estado miembro	Presupuesto (en millones de euros)
Bulgaria	2 278,3
República Checa	6 258,9
Estonia	1 073,3
Grecia	3 240,5
Croacia	2 559,5
Chipre	288,9 <sup>[1]</sup>
Letonia	1 349,4
Lituania	2 048,9
Hungría	6 025,4
Malta	217,7
Polonia	23 207,9
Portugal	2 861,7
Rumanía	6 934,9
Eslovenia	895,3
Eslovaquia	4 168,2
<b>Total</b>	<b>63 390</b>

<sup>[1]</sup> Incluido el importe adicional de 19,4 millones de euros asignados a Chipre como resultado de la revisión de la aptitud de los Estados miembros para optar a la ayuda del Fondo de Cohesión para 2017-2020.

Fuente: Portal de datos abiertos FEIE de la Comisión Europea, abril de 2017.

#### Propuesta para la política de cohesión de la Unión después de 2020

En mayo de 2018, la Comisión Europea publicó sus propuestas de reglamento para la política de cohe-

<sup>[1]</sup> Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010.

sión de la Unión después de 2020. Estas propuestas incluyen un reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo de Cohesión. El Fondo de Cohesión seguirá apoyando proyectos en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento.

La propuesta mantiene la concentración temática. El Fondo de Cohesión apoyará dos objetivos específicos: una economía circular, con bajas emisiones de carbono y más ecológica (OP 2); y una Europa más conectada (OP 3). La Comisión Europea propuso una lista de actividades que no deben financiarse con fondos procedentes del FEDER ni del Fondo de Cohesión, como la ayuda directa a grandes empresas, las infraestructuras aeroportuarias (excepto en las regiones ultraperiféricas) y algunas operaciones de gestión de residuos (como los vertederos).

Para el periodo de programación 2021-2027, la dotación propuesta para el Fondo de Cohesión asciende a 41 300 millones de euros, de los cuales la contribución al Mecanismo «Conectar Europa» sería de 10 000 millones de euros. El Fondo de Cohesión posterior a 2020 financiará proyectos en los mismos 15 Estados miembros que en el periodo de programación 2014-2020.

La propuesta de la Comisión se someterá al procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento está en pie de igualdad con el Consejo. Esto significa que, antes de finales de 2020, estas dos instituciones tendrán que llegar a un consenso sobre las futuras normas para el Fondo de Cohesión.

## Papel del Parlamento Europeo

El Reglamento del Fondo de Cohesión para el periodo 2014-2020 fue objeto del procedimiento legislativo ordinario y el Parlamento estuvo plenamente facultado para proponer enmiendas. Esto permitió al Parlamento aumentar la flexibilidad de las normas propuestas y adaptarlas mejor a las necesidades de los Estados miembros. Logró, asimismo, ampliar el ámbito de actuación de las inversiones del Fondo de Cohesión, para incluir inversiones en eficiencia energética y energías renovables, en particular en el sector de la vivienda.

El Parlamento apoyó la idea de introducir indicadores comunes para el Fondo de Cohesión, que facilitan la evaluación de su uso. Insistió con éxito en que, a diferencia de lo propuesto por la Comisión, el Reglamento debía incluir la posibilidad de modificar, a través de actos delegados, la lista de estos indicadores cuando se considerase necesario realizar ajustes para garantizar una evaluación eficaz de los avances realizados en su aplicación.

Tras la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, que fue acompañada de un paquete de propuestas legislativas, no se realizaron cambios sustanciales en el Fondo de Cohesión.

---

→ Filipa Azevedo / Marek Kołodziejcki

## 3.1.4. El Fondo de Solidaridad

*El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea permite a esta última prestar ayuda financiera a un Estado miembro, un país en vías de adhesión o una región en caso de catástrofe natural grave.*

### Base jurídica

Artículo 175, párrafo tercero, y artículo 212, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y Reglamento (UE) n.º 661/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

### Objetivos

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) permite a la Unión, como organismo, ayudar de forma efectiva a un Estado miembro o país en vías de adhesión en sus esfuerzos por hacer frente a los daños provocados por una catástrofe natural grave. A través del FSUE, que no está comprendido en el presupuesto de la Unión, pueden movilizarse hasta 500 millones EUR al año (a precios de 2011) como complemento del gasto público en operaciones de emergencia del Estado de que se trate.

### Presupuesto y resultados

El FSUE fue creado por el Reglamento (CE) n.º 2012/2002, de 11 de noviembre de 2002, para responder a las devastadoras inundaciones que afectaron a Europa central en el verano de 2002. Desde entonces, se han facilitado ayudas con cargo a este Fondo por un valor total de más de 5 000 millones EUR a veinticuatro países europeos diferentes en relación con ochenta catástrofes naturales (inundaciones, incendios forestales, terremotos, temporales y sequías).

#### A. Ámbito de aplicación y umbral para acogerse al FSUE

El FSUE permite principalmente prestar asistencia en caso de catástrofe natural grave con repercusiones importantes en las condiciones de vida, el medio natural o la economía de una o varias regiones de un Estado miembro o de un país candidato a la adhesión. Una catástrofe natural se considera «grave» si ocasiona daños directos (en el Estado miembro o país candidato a la adhesión) que se estimen en más de 3 000 millones EUR (a precios de 2011) o representen más del 0,6 % de la renta nacional bruta de dicho Estado. Asimismo, «catástrofe natural grave»

se define como toda catástrofe natural en una región de nivel NUTS 2 que produzca daños directos superiores al 1,5 % del producto interior bruto (PIB) de la región. En el caso de las regiones ultraperiféricas en el sentido del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, este último umbral se sitúa en el 1 % del PIB regional.

#### 1. Medidas

La intervención del FSUE adopta la forma de una subvención que complementa el gasto público del Estado beneficiario y se destina a financiar medidas que mitiguen los daños que, en principio, no sean asegurables. Las medidas urgentes que pueden optar a financiación son las siguientes:

- restablecimiento inmediato del funcionamiento de las infraestructuras e instalaciones en los sectores de la energía, el agua potable, la eliminación de las aguas residuales, las telecomunicaciones, los transportes, la sanidad y la enseñanza;
- puesta a disposición de alojamientos provisionales y financiación de servicios de auxilio destinados a cubrir las necesidades de la población afectada;
- aseguramiento inmediato de las infraestructuras de prevención y medidas de protección del patrimonio cultural;
- limpieza de las zonas siniestradas, incluidas las zonas naturales.

#### 2. Presentación de la solicitud

A más tardar en un plazo de doce semanas a partir de los primeros daños ocasionados por la catástrofe, el Estado afectado presentará a la Comisión una solicitud de contribución financiera del FSUE. El Estado debe estimar los daños totales directos causados por la catástrofe natural y sus repercusiones en la población, la economía y el medio ambiente afectados, así como el coste de las medidas necesarias; debe indicar también cualquier otra fuente de financiación y describir la aplicación de la legislación de la Unión sobre prevención y gestión de riesgos de catástrofes relacionada con la naturaleza de la catástrofe natural.

#### 3. Ejecución

El procedimiento de asignación de una subvención, seguido de un procedimiento presupuestario, puede durar varios meses. Una vez que los créditos están disponibles, la Comisión firma un acuerdo con el país beneficiario y abona la subvención.



La reforma de 2014 introdujo la posibilidad de que los Estados miembros solicitaran el pago de un anticipo, que la Comisión puede decidir concederles siempre y cuando haya suficientes recursos disponibles. El importe del anticipo no excederá del 10 % del importe total previsto de la contribución financiera del FSUE y no podrá ser superior a 30 millones EUR.

El Estado beneficiario es el responsable de la utilización de la subvención y del control financiero de la manera en la que esta se utiliza, aunque la Comisión puede efectuar controles *in situ* de las operaciones financiadas con cargo al FSUE. Las medidas de emergencia pueden financiarse de manera retroactiva para cubrir las operaciones llevadas a cabo desde el primer día de la catástrofe.

No se permite la doble financiación de las medidas, e incumbe al Estado beneficiario la responsabilidad de garantizar que los costes cubiertos por el FSUE no están ya cubiertos por otros instrumentos de financiación de la Unión (en particular por los instrumentos de las políticas de cohesión, agrícola o pesquera).

#### 4. Utilización de la subvención

La subvención se utilizará en el plazo de dieciocho meses a partir de la fecha en que se haya desembolsado. El Estado beneficiario deberá devolver la parte que finalmente no se haya gastado. Seis meses después de la expiración de este plazo, el Estado presentará a la Comisión un informe sobre la ejecución. En este documento se indicarán con detalle los gastos efectuados que podían acogerse al FSUE, así como cualquier otra fuente de financiación recibida, incluidos los reembolsos de compañías aseguradoras y las indemnizaciones obtenidas de terceros.

#### 5. Informe anual y controles del Tribunal de Cuentas

La Comisión presenta un informe anual sobre las actividades del FSUE. El último informe anual, correspondiente a 2016, muestra que la Comisión recibió seis solicitudes a lo largo del año: de Grecia (terremoto de Leúcade); del Reino Unido (inundaciones); de Alemania (inundaciones en Baja Baviera); de Chipre (sequía e incendios); de Portugal (incendios en Madeira); y de Italia (terremotos). La Comisión dio luz verde a todos los casos mencionados: por lo que respecta al terremoto en Grecia y a las inundaciones en Alemania, el FSUE se movilizó en 2016; las decisiones sobre las otras cuatro solicitudes se tomaron a principios de 2017. Según el informe anual, durante 2016 se cerraron cuatro procedimientos anteriores de intervención del FSUE.

En 2012, un informe especial del Tribunal de Cuentas abordó el terremoto que en 2009 afectó a L'Aquila, en la región italiana de Abruzzo. Se trata de la mayor catástrofe natural a la que ha tenido que hacer frente el FSUE desde su creación; se desembolsaron más de 500 millones EUR. El informe concluyó que, salvo el

proyecto CASE, de especial complejidad, todos los proyectos financiados cumplían lo dispuesto en el Reglamento.

#### B. La reforma del FSUE de 2014

En 2005, la Comisión presentó varias propuestas para ampliar el ámbito de intervención del FSUE y reducir sus umbrales de activación, pero estas propuestas fueron bloqueadas por una mayoría de Estados miembros. Para salir del estancamiento, la Comisión propuso mejoras en el funcionamiento del Fondo en su Comunicación titulada «El futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea», presentada el 6 de octubre de 2011, pero esta iniciativa no logró reabrir el debate. El 25 de julio de 2013, la Comisión presentó una nueva propuesta legislativa, que se negoció con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y culminó con la entrada en vigor del Reglamento modificativo (UE) n.º 661/2014, de 15 de mayo de 2014. Las nuevas normas que rigen la ejecución del FSUE introducen los siguientes elementos:

- agilización del proceso de pago, introducción de anticipos y más tiempo para que los países beneficiarios utilicen las contribuciones financieras a su disposición (plazo ampliado de doce a dieciocho meses);
- aclaración del ámbito de aplicación y de las normas para optar a una contribución financiera;
- mayor énfasis en la prevención y la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales.

#### C. Medidas de simplificación incluidas en el Reglamento «ómnibus»

El complejo Reglamento «ómnibus» (Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Consejo, de 18 de julio de 2018, que contiene el Reglamento Financiero revisado y modifica varios reglamentos al mismo tiempo) incluye la simplificación de los procedimientos de movilización (proyectos de presupuesto rectificativo) y de transferencia y la prórroga automática de los créditos de compromiso para el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

#### Papel del Parlamento Europeo

En su Resolución, de 15 de enero de 2013, sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: ejecución y aplicación<sup>(1)</sup>, el Parlamento subrayó la importancia del FSUE como el principal instrumento que permite a la Unión reaccionar ante una catástrofe grave. Al mismo tiempo, criticó el tiempo inaceptablemente largo que es necesario para facilitar la ayuda a las regiones o Estados miembros afectados y pidió que este se redujese mediante la simplificación de los procedimientos correspondientes y la introducción del pago de anticipos, elementos incorporados a la nueva propuesta legislativa de julio de 2013. La pro-

<sup>(1)</sup> DO C 440 de 30.12.2015, p. 13.

puesta de la Comisión retomó también otras de las sugerencias formuladas por el Parlamento, como la introducción de una definición más clara y precisa del concepto de catástrofe así como del ámbito de aplicación del FSUE, a fin de reducir el escepticismo de muchos Estados miembros que se oponen a una reforma de este instrumento de la Unión.

A partir de la citada propuesta de la Comisión de julio de 2013, el Parlamento y el Consejo adoptaron sus posiciones respectivas; estas sirvieron como base para las negociaciones interinstitucionales celebradas en febrero de 2014, que, tras tres reuniones, desembocaron en un acuerdo en primera lectura con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. La nueva normativa entró en vigor en junio de 2014.

Durante las negociaciones, el Parlamento exigió firmemente la introducción del mecanismo de anticipos. Esta nueva disposición, inicialmente eliminada por el Consejo, forma parte ahora del acuerdo alcanzado (con el límite previsto en la propuesta de la Comisión, es decir, un límite del 10 % con un tope de 30 millones EUR).

En relación con el umbral mínimo para beneficiarse del FSUE en caso de catástrofe regional, el acuerdo definitivo mantenía la cifra del 1,5 % del PIB regional, según preveía la propuesta de la Comisión, aunque el Parlamento consiguió fijar un umbral más bajo, del 1 % del PIB, para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. Entre los logros del Parlamento se encuentran, además, la ampliación a doce semanas del plazo para la presentación de solicitudes por parte de los Estados miembros (la Comisión y el Consejo

proponían diez semanas), la introducción de un plazo de seis semanas en el que la Comisión debe responder a los solicitantes, y la ampliación a dieciocho meses del período durante el cual ha de utilizarse la contribución procedente del FSUE (la Comisión y el Consejo proponían doce meses).

La asistencia técnica, en principio, está excluida de las ayudas, pero la posición del Parlamento contemplaba una excepción a esta disposición que se ha incorporado al acuerdo final: los costes de asistencia técnica directamente vinculados a la preparación y la ejecución de los proyectos pueden optar a financiación.

En su Resolución, de 1 de diciembre de 2016, sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: evaluación<sup>[1]</sup>, el Parlamento destacó «la importancia de la revisión de 2014, que logró superar el bloqueo en el Consejo y finalmente respondió a las reiteradas peticiones del Parlamento para aumentar la capacidad de respuesta y la eficacia de la ayuda con el fin de garantizar una respuesta rápida y transparente para ayudar a los ciudadanos afectados por catástrofes naturales».

El Parlamento acogió con satisfacción las nuevas disposiciones propuestas por la Comisión en su propuesta «ómnibus» antes mencionada y, en su calidad de colegislador con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, apoyó los cambios en materia de simplificación y mayor facilidad de movilización de la financiación.

---

→ [Diána Haase](#)

<sup>[1]</sup> DO C 224 de 27.6.2018, p. 140.

## 3.1.5. La cooperación territorial europea

*La cooperación territorial europea es el instrumento de la política de cohesión que tiene como objetivo solucionar problemas transfronterizos y desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios. Las acciones de cooperación reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a través de tres componentes principales: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional.*

### Base jurídica

Artículo 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Reglamento (UE) n.º 299/2013 de 17 de diciembre de 2013.

### Disposiciones generales

La cooperación territorial europea ha formado parte de la política de cohesión desde 1990. Para el periodo de programación 2014-2020, y por primera vez en la historia de la política de cohesión europea, se ha adoptado un reglamento específico que cubre las acciones de cooperación territorial europea que reciben apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La cooperación territorial europea es el instrumento de la política de cohesión concebido para solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales que requieren una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios.

El importe asignado a la cooperación territorial europea para el periodo presupuestario 2014-2020 asciende a 9 300 millones EUR. Estos recursos se reparten del siguiente modo:

1. Un 74,05 % en el marco de la cooperación transfronteriza. El objetivo de estos programas es agrupar a regiones o entes locales con una frontera (terrestre o marítima) común, con el fin de desarrollar las zonas fronterizas, explotar su potencial de crecimiento no aprovechado y abordar de forma conjunta los desafíos comunes identificados. Entre estos desafíos comunes se incluyen asuntos como las dificultades de acceso en relación con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el mal estado de la infraestructura de transporte, el declive de las industrias locales, un entorno poco propicio para la actividad empresarial, la falta de redes entre las administraciones locales y regionales, los bajos niveles de investigación e innovación y de adopción de TIC, la contaminación ambiental, la prevención de riesgos, las actitudes negativas hacia ciudadanos de los países vecinos, etc.;

2. Un 20,36 % en el marco de la cooperación transnacional. Estos programas abarcan territorios transnacionales de mayor tamaño y tienen como objetivo reforzar la cooperación sobre la base de actuaciones que fomenten el desarrollo territorial integrado entre los entes nacionales, regionales y locales en

grandes zonas geográficas europeas. También incluyen la cooperación transfronteriza marítima cuando no está cubierta por los programas de cooperación transfronteriza;

3. Un 5,59 % en el marco de la cooperación interregional. Estos programas tienen como objetivo reforzar la eficacia de la política de cohesión sobre la base de actuaciones que fomenten el intercambio de experiencias entre regiones, en asuntos como el diseño y ejecución de programas, el desarrollo urbano sostenible y el análisis de las tendencias de desarrollo en el territorio de la Unión. El intercambio de experiencias puede incluir la promoción de una cooperación mutuamente beneficiosa entre agrupaciones innovadoras y de investigación intensiva y los intercambios entre investigadores e institutos de investigación.

### Cobertura geográfica

En principio, todas las fronteras terrestres internas y externas de la UE, así como las fronteras marítimas (regiones separadas por un máximo de 150 km o, en el caso de las regiones ultraperiféricas, más de 150 km) pueden recibir ayudas en virtud del componente de cooperación transfronteriza. La Comisión será la encargada de definir las zonas cubiertas por la cooperación transnacional, teniendo en cuenta las estrategias macrorregionales y de cuenca marítima, y con la opción de que los Estados miembros puedan añadir territorios adyacentes. La cooperación interregional abarcará la totalidad del territorio de la Unión. Las regiones ultraperiféricas podrán combinar acciones de cooperación transfronteriza y cooperación transnacional en un único programa de cooperación.

En los programas de cooperación también podrán participar terceros países. En tales casos, el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA II) también pueden utilizarse para financiar acciones de cooperación.

### Concentración temática

Con el fin de maximizar el impacto de la política de cohesión y contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la ayuda del FEDER para los programas de cooperación territorial europea debe concentrarse en un número limitado

de objetivos<sup>[1]</sup> temáticos, directamente vinculados a las prioridades de dicha estrategia. En el Reglamento que rige el FEDER figura una lista de prioridades de inversión para cada uno de los objetivos temáticos<sup>[2]</sup>. Estas se complementan con prioridades adicionales adaptadas a las necesidades específicas de las acciones de cooperación territorial europea.

Los programas transfronterizos y transnacionales deben concentrarse en un máximo de cuatro objetivos temáticos, si bien para la cooperación interregional no existe dicha limitación. A continuación se incluyen algunos ejemplos de ámbitos prioritarios de ayuda específicos de los programas de cooperación territorial europea:

1. Cooperación transfronteriza: promoción del empleo sostenible y de calidad y apoyo a la movilidad laboral mediante la integración de los mercados de trabajo transfronterizos, la promoción de la inclusión social y la integración de las comunidades de manera transfronteriza, el desarrollo y la aplicación de sistemas conjuntos de educación, formación y formación profesional, etc.;
2. Cooperación transnacional: mejora de la capacidad institucional de las autoridades públicas y partes interesadas y administración pública eficiente mediante el desarrollo y la coordinación de estrategias macrorregionales y de cuenca marítima;
3. Cooperación interregional: mejora de la capacidad institucional de las autoridades públicas y partes interesadas y administración pública eficiente mediante la divulgación de buenas prácticas y conocimientos especializados, la promoción de intercambios de experiencias, etc.

### Disposiciones específicas para los programas de cooperación

Habida cuenta de la participación de más de un Estado miembro en el diseño y ejecución de los programas de cooperación, con las disposiciones reglamentarias para la cooperación territorial europea se abordan varias cuestiones específicas, como la asignación de responsabilidades en el caso de correcciones financieras, los procedimientos de constitución de una secretaría conjunta a cargo de la autoridad de gestión pertinente, procedimientos especiales para la participación de terceros países o territorios, los requisitos de los informes sobre la aplicación, etc.

Los Estados miembros que participan en un programa de cooperación deben designar una única autoridad de gestión, una única autoridad de certificación y una única autoridad de auditoría. Además, las

autoridades de gestión y de auditoría han de estar situada en el mismo Estado miembro.

La norma de que cada Estado miembro ha de adoptar normas nacionales sobre el carácter subvencionable de los gastos (aplicable a otros programas en el marco del FEDER) no es adecuada para la cooperación territorial europea. En consecuencia, debe establecerse a nivel europeo una clara jerarquía de normas sobre el carácter subvencionable de los gastos.

Igualmente, la participación de varios países tiene como resultado mayores costes administrativos. De este modo, el techo del gasto para la asistencia técnica se ha fijado en un nivel superior al de otro tipo de programas.

### Propuesta para la política de cohesión de la Unión posterior a 2020

En mayo de 2018, la Comisión propuso nuevos reglamentos para la política de cohesión de la UE posterior a 2020. Incluyen un reglamento sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg). En el futuro, la cooperación territorial europea tendrá probablemente cinco componentes:

- cooperación transfronteriza,
- cooperación transnacional y marítima,
- cooperación con las regiones ultraperiféricas,
- cooperación interregional,
- inversión interregional en innovación.

La propuesta de Reglamento también establece dos objetivos específicos de Interreg:

- una mejor gobernanza Interreg,
- una Europa más segura y protegida.

La Comisión propone asignar 8 400 millones EUR a la cooperación territorial europea durante el periodo 2021-2027.

Este Reglamento se regirá por el procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento está en pie de igualdad con el Consejo. Esto significa que, antes de finales de 2020, estas dos instituciones tendrán que llegar a un consenso sobre las futuras normas para la cooperación territorial europea.

### Papel del Parlamento Europeo

Dado que al Reglamento relativo a la cooperación territorial europea le corresponde el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo ha podido decidir sobre su contenido en pie de igualdad con el Consejo. Ha abogado por mantener la estructura existente de la cooperación territorial europea con sus tres tipos de programas diferentes.

El Parlamento ha prestado atención a los desafíos específicos de las regiones ultraperiféricas y, con el fin de facilitar la cooperación transfronteriza en las

<sup>[1]</sup> Existe una lista de objetivos temáticos en el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

<sup>[2]</sup> Artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013, de 17 de diciembre de 2013.

fronteras marítimas para dichas regiones, se ha introducido más flexibilidad en el límite de los 150 km. Asimismo, gracias a una iniciativa del Parlamento, las regiones ultraperiféricas podrán combinar en un único programa para la cooperación territorial las asignaciones en el marco del FEDER para la cooperación transfronteriza y transnacional. Por último, se han creado normas específicas para cubrir las necesidades de las regiones ultraperiféricas que cooperan con terceros países.

En el caso de la cooperación transnacional, el Parlamento ha defendido con éxito su postura de que la Comisión debe tener en cuenta las estrategias existentes y futuras en el ámbito macrorregional y de cuenca marítima a la hora de decidir sobre la lista de zonas con derecho a recibir ayuda.

El Parlamento ha introducido más flexibilidad en las normas de dos modos: mediante la concentración del 80 % de los fondos en cuatro objetivos temáticos y dejando abierto el 20 % restante y mediante la introducción de un margen de flexibilidad del 15 % para transferir recursos entre las partidas correspondientes a la cooperación transfronteriza y a la cooperación transnacional.

El Parlamento considera que la lista de las distintas prioridades de inversión se ha adaptado a las necesidades específicas de la cooperación territorial europea. Se han armonizado las modalidades de aplicación para los programas de cooperación, lo que

supone una reducción del número de autoridades implicadas en la aplicación del programa junto con una aclaración de sus respectivas responsabilidades. Se han ajustado los requisitos de contenido en lo que respecta a los programas de cooperación y a los informes sobre la aplicación, con el objetivo de reducir la carga administrativa para las autoridades de los programas.

El Parlamento ha defendido firmemente la necesidad de mejorar la cooperación territorial europea, en particular en los siguientes aspectos:

- el refuerzo de la cooperación territorial europea como objetivo autónomo de la política de cohesión de la UE, respaldado por un nivel saneado de financiación para la totalidad del periodo 2014-2020,
- la consecución de un equilibrio adecuado para la concentración temática, para que sea lo suficientemente fuerte y pueda estar en consonancia con los objetivos fijados para 2020, pero también lo suficientemente flexible para adaptarse a las distintas necesidades de la cooperación transfronteriza y transnacional,
- la mejora de los programas de gestión y auditoría, con el fin de garantizar la consecución de buenos resultados.

---

→ Jacques Lecarte / Marek Kołodziejcki

## 3.1.6. La nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)

*La Unión Europea ha creado una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas, denominada «NUTS», con el objetivo de permitir la recopilación, generación y difusión de estadísticas regionales armonizadas en la Unión. Este sistema jerárquico se utiliza asimismo en los análisis socioeconómicos de las regiones y en la formulación de las intervenciones en el contexto de la política de cohesión de la Unión.*

### Base jurídica

El Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, modificado en varias ocasiones (en 2005, 2008, 2013 y 2017), en general tras la adhesión de uno o varios Estados a la Unión. La última modificación, en 2017, entrañó cambios de gran calado al 1) establecer un reconocimiento jurídico de las tipologías territoriales a efectos de las estadísticas europeas, 2) establecer las definiciones básicas y los criterios estadísticos para las distintas tipologías territoriales, 3) garantizar una aplicación y un uso armonizados y transparentes de las tipologías territoriales a nivel de la Unión y de los Estados miembros, y 4) aclarar la delegación de poderes en la Comisión.

Los anexos también se han adaptado varias veces mediante Reglamentos de la Comisión; la actualización más reciente, adoptada en noviembre de 2016, trata de los cambios en la división territorial administrativa de varios Estados miembros. En lo que respecta a la transmisión de datos a la Comisión (Eurostat), lleva aplicándose desde el 1 de enero de 2018.

### Objetivos

Las estadísticas regionales son una piedra angular del Sistema Estadístico Europeo. De ellas parte la definición de indicadores regionales. Se establecieron a comienzos de los años setenta del siglo pasado mediante negociaciones entre los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros y Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea.

Los usuarios de estadísticas manifiestan una necesidad creciente de armonización a escala de la Unión con el fin de disponer de datos comparables en el conjunto de la Unión Europea. La Unión ha establecido la nomenclatura NUTS para facilitar la recopilación, transmisión y difusión de estadísticas regionales armonizadas.

El marco jurídico único que establece el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 hace posible que las estadísticas regionales adquieran estabilidad en el tiempo.

### Estructura

La nomenclatura NUTS subdivide el territorio económico de los Estados miembros y contempla igual-

mente sus territorios extrarregionales. Estos están compuestos por partes del territorio económico que no pueden asociarse a una región determinada: el espacio aéreo, las aguas territoriales y la plataforma continental, los enclaves territoriales (embajadas, consulados y bases militares), y los yacimientos de recursos en aguas internacionales explotados por unidades de dentro del territorio.

Para poder comparar las estadísticas regionales, las zonas geográficas también han de ser de un tamaño comparable en términos de población. Ha de tenerse en cuenta asimismo la realidad política, administrativa e institucional. De darse el caso, las unidades no administrativas deben asimismo reflejar la lógica económica, social, histórica, cultural, geográfica o medioambiental.

La nomenclatura NUTS es jerárquica en la medida en que subdivide a cada Estado miembro en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3. El segundo y tercer nivel son subdivisiones del primer y segundo nivel, respectivamente. Cada Estado miembro podrá establecer más niveles de detalle jerárquico mediante la subdivisión del nivel NUTS 3.

### Funcionamiento

#### A. Definición

Las unidades administrativas existentes en los Estados miembros constituirán el primer criterio utilizado para definir las unidades territoriales. Con este fin, la expresión «unidad administrativa» designará una zona geográfica con una autoridad administrativa que esté facultada para tomar decisiones administrativas o estratégicas para dicha zona, dentro del marco jurídico e institucional del Estado miembro.

Algunas unidades administrativas que se utilizan actualmente a efectos de la nomenclatura NUTS jerárquica figuran en el anexo II al Reglamento (CE) n.º 1059/2003, por ejemplo, las siguientes:

1. **NUTS 1: «gewesten/régions» en Bélgica; «Länder» en Alemania; «Continente», «Região Autónoma dos Açores» y «Região Autónoma da Madeira» en Portugal; «Scotland, Wales, Northern Ireland» y «government office regions of England» en el Reino Unido;**

2. **NUTS 2: «provincias/provincies» en Bélgica; «comunidades autónomas y ciudades autónomas» en España; «régions» en Francia; «Länder» en Austria;**
3. **NUTS 3: «kommuner» en Dinamarca; «départements» en Francia; «län» en Suecia; «megyék» en Hungría; «kraje» en Chequia; «oblasti» en Bulgaria.**

La nomenclatura NUTS se completa con un sistema de unidades administrativas locales. Estas unidades, componentes básicos de la nomenclatura NUTS, consisten en los municipios y ayuntamientos de la Unión Europea: en cada Estado miembro, dichas unidades subdividen el nivel NUTS 3 en uno o dos niveles más de unidades territoriales. Por otra parte, las denominadas «mallas estadísticas» completan la nomenclatura NUTS y se utilizan para calcular tipologías territoriales basadas en la población. La Comisión (Eurostat) ha de mantener y publicar en la sección correspondiente de su sitio web tipologías de la Unión compuestas de unidades territoriales a los niveles de NUTS, unidades administrativas locales y celdas de malla.

## B. Umbrales

El nivel NUTS al que pertenece una unidad administrativa se determina en función de umbrales demográficos:

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800 000	3 millones
NUTS 3	150 000	800 000

En aquellos casos en que la población de un Estado miembro en su conjunto sea inferior al umbral mínimo de un nivel NUTS, dicho Estado miembro constituirá una unidad territorial NUTS en ese nivel.

De no existir una unidad administrativa de tamaño suficiente en un Estado miembro para un nivel determinado de la nomenclatura, dicho nivel se establecerá agregando un número adecuado de unidades administrativas más pequeñas y contiguas. Las unidades así agregadas se denominan «unidades no administrativas».

## C. Enmiendas

Las modificaciones de la nomenclatura NUTS pueden aprobarse durante el segundo semestre del año civil respetando un intervalo de tres años como mínimo. Sin embargo, si hay una reorganización sustancial de la correspondiente estructura administrativa de un Estado miembro, podrán adoptarse modificaciones a intervalos más cortos. Los Estados miembros han de informar a la Comisión de todas las modificaciones que se hayan producido en las unidades administrativas o de cualquier otro cambio que pueda afectar a la nomenclatura NUTS (por ejemplo, en caso de cambios de los componentes que puedan llegar a tener un efecto sobre los límites del nivel NUTS 3).

Los cambios de las unidades administrativas menores modifican la nomenclatura NUTS si suponen una transferencia de población superior al 1 % de las unidades territoriales NUTS 3 de que se trate.

Se pueden efectuar enmiendas a la nomenclatura NUTS en lo que respecta a las unidades no administrativas de un Estado miembro en aquellos casos en que de este modo se reduzca la desviación típica del tamaño (en términos de población) de todas las unidades territoriales de la Unión.

## Papel del Parlamento Europeo

Además de su función de control de las modificaciones de la nomenclatura propuestas por la Comisión, el Parlamento ha insistido en numerosas ocasiones en que hay elementos a los que se debería prestar una atención especial, como es el caso del tratamiento de las unidades administrativas menores. El establecimiento de un nivel NUTS para las unidades administrativas menores permitirá reflejar mejor la situación real y evitar disparidades causadas en especial por el hecho de que unidades regionales muy diversas, en términos poblacionales, figuren en el mismo nivel NUTS.

Durante el último procedimiento de modificación del Reglamento en 2017, el Parlamento, en su papel de colegislador, secundó la propuesta de la Comisión de adaptar el Reglamento NUTS (en lo que respecta a las tipologías territoriales que incluye) al objeto de atender la creciente demanda de datos en el marco de la cohesión y el desarrollo territorial.

→ [Diána Haase](#)

### 3.1.7. Las regiones ultraperiféricas (RUP)

*Existen medidas específicas en favor del desarrollo de las regiones más lejanas de la Unión Europea, conocidas como «regiones ultraperiféricas»: Guadalupe, la Guayana Francesa, la Reunión, Martinica, Mayotte y San Martín (Francia), las Azores y Madeira (Portugal) y las islas Canarias (España). Este apoyo tiene como objetivo paliar las dificultades derivadas de la gran lejanía geográfica de estas regiones.*

#### Fundamento jurídico

Artículos 349 y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

#### Antecedentes

Parte del territorio de algunos Estados miembros se sitúa en zonas del planeta muy alejadas de Europa. Estas regiones, denominadas regiones ultraperiféricas (RUP), tienen que enfrentarse a una serie de dificultades relacionadas con sus características geográficas, en particular: la lejanía, la insularidad, su reducida superficie y un relieve y un clima adversos. Dependen económicamente de un reducido número de productos (a menudo, productos agrícolas o recursos naturales). Estos factores suponen un obstáculo para su potencial de desarrollo futuro.

En la actualidad, hay nueve regiones ultraperiféricas:

- cinco departamentos franceses de ultramar (la Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión);
- una colectividad francesa de ultramar (San Martín);
- dos regiones autónomas portuguesas (las Azores y Madeira);

- una comunidad autónoma española (las islas Canarias).

Las RUP no deben confundirse con los países y territorios de ultramar (PTU) de la Unión Europea. Existen 25 PTU con vínculos constitucionales con los siguientes Estados miembros: Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Los PTU no forman parte del mercado único y deben respetar las obligaciones que se imponen a los terceros países en relación con el comercio, especialmente las normas de origen, las normas sanitarias y fitosanitarias y las medidas de salvaguardia. Las relaciones de asociación con los PTU se detallan en la Decisión 2013/755/UE del Consejo, adoptada el 25 de noviembre de 2013. El artículo 355 del Tratado de Lisboa permite al Consejo Europeo cambiar, a iniciativa del Estado miembro afectado, el estatuto de un determinado país o territorio de ultramar (RUP o PTU) francés, danés o neerlandés, sin necesidad de modificar el Tratado. Hasta finales de 2011, por ejemplo, Saint Barthélemy era una región ultraperiférica, pero en 2012 se convirtió en un PTU. Lo contrario sucedió en 2014 con Mayotte que, mediante una Decisión del Consejo, pasó de ser un PTU a convertirse en una RUP.



**Cuadro: Datos sobre las regiones ultraperiféricas**

	Distancia desde la capital nacional (km)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población	PIB per cápita como porcentaje de la media de la Unión (UE=100) <sup>(1)</sup>
UE 28	—	4 407 569,1	508 450 856	100
Francia <sup>(2)</sup>	—	633 186,6	66 415 161	106
Portugal	—	92 226,0	10 374 822	77
España	—	505 944,0	46 449 565	90
Azores	1 548	2 322,0	245 766	69,2
Islas Canarias	1 850 (media de todas las islas)	7 445,0	2 135 722	78,2
Guadalupe	7 578	1 681,6	393 392	73,1
Guayana Francesa	7 841	83 533,9	262 527	58,4
Madeira	1 041	802,0	256 424	73,39
Martinica	7 641	1 128,0	376 847	77,03
Reunión	9 921	2 503,7	850 996	69,92
San Martín <sup>(3)</sup>	6 700	86 (53 la parte francesa)	36 457	—
Mayotte	8 444	374,0	235 132	30,75

<sup>(1)</sup> Datos de 2015, excepto para las Azores, Madeira y Martinica (datos de 2014) y para Guadalupe (datos de 2016). Fuentes: Eurostat, Statistics Portugal.

<sup>(2)</sup> La superficie total de Francia incluye las regiones ultraperiféricas pero no los países y territorios de ultramar.

<sup>(3)</sup> Fuentes: INSEE (Francia), 2015 y Ministère Français des Outre-Mer (Ministerio francés de los Países y Territorios de Ultramar). No se dispone de datos recientes sobre el PIB.

Fuente: Eurostat 2015.

## Objetivos

Independientemente de la gran distancia que las separa del continente europeo, las regiones ultraperiféricas forman parte integral de la Unión Europea y el acervo comunitario se aplica plenamente a su territorio. No obstante, en vista de su localización geográfica específica y las dificultades conexas, las políticas de la Unión han tenido que adaptarse a su situación especial.

Las medidas adoptadas se refieren, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera y las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo básicos. También pueden adaptarse a las necesidades de estas regiones las normas relativas a las ayudas estatales y las condiciones de acceso a los Fondos Estructurales y a los programas horizontales de la Unión (por ejemplo, las subvenciones especiales que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el FEDER, concede a las RUP).

Además de las subvenciones especiales procedentes del FEDER, las RUP también se benefician, en el ámbito agrícola, de los programas POSEI (programas de opciones específicas por la lejanía y la insularidad), financiados con cargo al FEAGA (véase el siguiente cuadro). Estos programas se centran en dos tipos de medidas clave:

- regímenes específicos de abastecimiento diseñados para reducir los costes de suministro adicionales relativos a productos básicos para el consumo humano, así como para su tratamiento o uso como insumos agrícolas;
- medidas de apoyo a la producción agrícola local.

Para el periodo de programación 2014-2020, se destinan a las RUP aproximadamente 13 000 millones de euros procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos asignados a las RUP para el periodo 2014-2020**

Fondos EIE asignados a las RUP	(en miles de millones EUR)
FEDER (incluidas las subvenciones especiales a las RUP y la cooperación territorial europea)	5
Fondo Social Europeo (FSE) (incluida la Iniciativa de Empleo Juvenil, IEJ)	1,9
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)	1,5
Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI) (financiado con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA)	4,6
Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)	0,3
<b>Total</b>	<b>13,3</b>

Fuente: Comisión Europea, 4.º Foro de las Regiones Ultraperiféricas, 30-31 de marzo de 2017.

En su propuesta para la política de cohesión posterior a 2020, la Comisión prevé la continuación de la subvención especial de más de 1 500 millones de euros que el FEDER concede a las RUP. Estas también recibirán 270 millones de euros en el marco de los programas de cooperación («Interreg»).

### Estrategia europea para las regiones ultraperiféricas

En octubre de 2017, la Comisión publicó la Comunicación COM(2017)0623, titulada: «Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea». Esta estrategia propone un nuevo enfoque para abordar mejor las necesidades específicas de cada una de las nueve regiones ultraperiféricas de la Unión. El objetivo es ayudarles a crear nuevas oportunidades para sus habitantes, a impulsar la competitividad y la innovación en sectores como la agricultura, la pesca o el turismo, y a reforzar la cooperación con los países vecinos.

La estrategia se centra en cuatro pilares:

- establecer un nuevo modelo de gobernanza basado en una asociación sólida,
- aprovechar los recursos de las RUP,
- fomentar el crecimiento y la creación de empleo, y
- reforzar la cooperación.

### Papel del Parlamento Europeo

Pese a que todas las decisiones por las que se concede el estatuto de región ultraperiférica a una determinada región son adoptadas por el Consejo

Europeo, el Parlamento participa activamente en el apoyo que se da a estas regiones.

El Parlamento Europeo actúa en pie de igualdad con el Consejo cuando se trata de actos legislativos relativos a las políticas más importantes de la Unión, como las políticas regional, agrícola, pesquera y de educación. Al desempeñar sus funciones, el Parlamento tiene en cuenta la situación específica de las regiones ultraperiféricas y respalda las iniciativas destinadas a impulsar su desarrollo.

Durante las negociaciones del marco regulador para 2014-2020, el Parlamento apoyó el principio de que las regiones ultraperiféricas debían tener un trato diferenciado en lo que se refiere al porcentaje de cofinanciación, a las disposiciones especiales del FEDER en materia de inversiones productivas en las empresas y a las normas específicas en relación con los programas CTE. Además, en 2014 el Parlamento aprobó una Resolución sobre la optimización del desarrollo del potencial de las regiones ultraperiféricas mediante la creación de sinergias entre los Fondos estructurales y los demás programas de la Unión Europea. En ella, recordaba las características específicas de las RUP e insistía en la necesidad de crear sinergias entre el apoyo a las RUP de los Fondos Estructurales y programas europeos como Horizonte 2020, LIFE+ y COSME.

Recientemente, el Parlamento ha estado debatiendo acerca de un informe de propia iniciativa sobre las RUP, que se centra en la aplicación del artículo 349 del TFUE y abarca ámbitos de la Unión tales como la política comercial, la política marítima, la pesca y el crecimiento azul, la política de cohesión, el medio ambiente y la energía.

→ Filipa Azevedo / Marek Kołodziejski

## 3.1.8. Las ayudas estatales de finalidad regional

*Las ayudas estatales de finalidad regional tienen por objeto apoyar el desarrollo económico y la generación de empleo en las regiones europeas más desfavorecidas.*

### Base jurídica

Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular, su apartado 3, letras a) y c).

Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (Reglamento de habilitación).

Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías, RGEC). El Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión, de 14 de junio de 2017, modificó el RGEC en lo relativo a las ayudas a infraestructuras portuarias y aeroportuarias, los umbrales de notificación para las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio y para las ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales, así como los regímenes de ayudas de funcionamiento de finalidad regional para las regiones ultraperiféricas.

El 19 de junio de 2013 la Comisión adoptó las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), en lo sucesivo, «las Directrices», cuya entrada en vigor se fijó para el 1 de julio de 2014.

### Antecedentes

Las ayudas estatales significan, en términos generales, cualquier ayuda (independientemente de su forma) concedida a determinadas empresas (actores que realizan actividades económicas) por las autoridades públicas nacionales. En la medida en que este tipo de ayuda falsea la competencia y afecta al comercio, no es compatible con el mercado interior, a menos que los Tratados dispongan lo contrario. Es preciso controlar los regímenes de ayudas, por lo que los Estados miembros están obligados a notificar con antelación a la Comisión los proyectos dirigidos a conceder dichas ayudas con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE. Con la adopción del Reglamento de habilitación, el Consejo permitió a la Comisión definir exenciones (mediante la adopción de una normativa sobre exenciones en bloque en materia de ayudas estatales) y así declarar algunas categorías concretas de ayudas estatales compatibles con el mercado interior y exentas de notificación previa.

Como disponía una de las exenciones, algunas formas de ayuda pueden considerarse compatibles con el mercado interior en algunas regiones. Este tipo de ayuda se denomina «ayuda regional», y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo.

En el RGEC se establecen disposiciones específicas que definen las condiciones en las que los regímenes de ayudas regionales son compatibles con el mercado común y están exentos de la obligación de notificación. Además del RGEC, la Comisión facilita orientaciones sobre las medidas de ayuda que no están exentas de la obligación de notificación, también en materia de ayudas regionales. Las Directrices se aplican a las ayudas individuales y a los regímenes de ayudas regionales notificados.

### Tipos de ayuda y condiciones de concesión

Las normas establecidas en las Directrices conforman la base sobre la que los Estados miembros elaboran los mapas de ayudas regionales en los que figura la información siguiente: 1) las zonas en las que las empresas pueden recibir ayudas estatales de finalidad regional; y 2) la intensidad de dichas ayudas.

#### A. Ámbito de aplicación

En principio, las Directrices se aplican a todos los sectores de la actividad económica. No obstante, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las actividades siguientes:

- los sectores en los que las ayudas regionales no son compatibles con el mercado interior: la siderurgia y las fibras sintéticas;
- los sectores en los que las ayudas estén sujetas a instrumentos jurídicos específicos o a otras directrices en materia de ayudas estatales: la pesca y la acuicultura, la agricultura (con algunas excepciones concretas), el transporte, los aeropuertos y la energía;
- las actividades consideradas incompatibles con el mercado interior, a menos que se cumplan las condiciones generales establecidas en las Directrices y otras condiciones adicionales específicas: las redes de banda ancha y las infraestructuras de investigación.

Además de lo anterior, se presta especial atención a las ayudas a grandes empresas y a las ayudas de funcionamiento:

- de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, las ayudas regionales a grandes empresas no son compatibles con el mercado interior, salvo que sea en apoyo de inversiones iniciales que generen nuevas actividades económicas o la diversificación de los establecimientos existentes en nuevos productos o nuevos procesos innovadores;
- las ayudas a empresas dirigidas a la reducción de gastos (ayudas de funcionamiento) no son compatibles con el mercado interior, salvo que su objetivo sea solventar problemas específicos o permanentes en regiones desfavorecidas (p. ej., para aliviar las dificultades a las que se enfrentan las pymes, compensar costes adicionales generados en las regiones ultraperiféricas o evitar o reducir el despoblamiento en regiones poco pobladas).

## B. Evaluación de la compatibilidad de las ayudas regionales

Las ayudas regionales notificadas son objeto de evaluación por la Comisión, es decir, se practica un análisis a fin de comprobar si las repercusiones positivas de la ayuda a favor de un objetivo de interés común superan sus efectos negativos para el comercio y la competencia. El análisis se basa en los siguientes elementos:

- la contribución a un objetivo bien definido de interés común a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado;
- la necesidad de intervención del Estado (en situaciones en las que el mercado no puede proveer determinadas mejoras materiales);
- la conveniencia de la medida de ayuda para alcanzar el objetivo de interés común;
- el efecto incentivador resultante de un cambio de comportamiento de las empresas (p. ej., cuando las empresas emprenden actividades adicionales);
- la proporcionalidad de la ayuda (p. ej., si la ayuda está limitada a un mínimo para incentivar una inversión o actividad adicionales);
- la posibilidad de evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio;
- la transparencia (facilidad de acceso a la información sobre la ayuda concedida).

Los regímenes de ayuda que puedan falsear la competencia también pueden ser objeto de evaluaciones **ex post**, por lo que la Comisión puede limitar su duración. La evaluación **ex post** puede aplicarse únicamente en caso de regímenes de ayudas con grandes presupuestos, que incluyan características novedosas o que entrañen cambios importantes de mercado, tecnología o regulación.

## C. Mapas de ayudas regionales: condiciones de concesión

Los Estados miembros deben identificar en los mapas de ayudas regionales las zonas que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 3, letras a) y c) (en lo sucesivo, zonas «a» y «c»), junto con los niveles de intensidad máxima de ayudas. Para que la ayuda regional pueda concederse a empresas radicadas en las zonas designadas mediante los mapas, la Comisión debe recibir las notificaciones correspondientes y darles su aprobación. El límite máximo de cobertura global de las zonas «a» y «c» se ha fijado en el 47 % de la población de la Unión a veintiocho.

### 1. Zonas «a»: Artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE

En las Directrices, se establece que pueden designarse zonas «a» las siguientes<sup>[1]</sup>:

- las regiones clasificadas NUTS 2<sup>[2]</sup> que posean un producto interior bruto (PIB) por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA) inferior al 75 % de la media de la Unión a veintisiete;
- las regiones ultraperiféricas.

Los límites máximos de intensidad de la ayuda en las zonas «a» son los siguientes:

- el 50 % en equivalente de subvención bruto (ESB) en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante inferior o igual al 45 % de la media de la Unión a veintisiete;
- el 35 % en ESB en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante entre el 45 % y el 60 % de la media de la Unión a veintisiete;
- el 25 % en ESB en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante superior al 60 % de la media de la Unión a veintisiete.

Los límites mencionados pueden aumentar en un máximo de un 20 % en las regiones ultraperiféricas menos desarrolladas y en un 10 % en las demás regiones ultraperiféricas. La intensidad máxima de ayuda puede aumentar en hasta 20 puntos porcentuales para las empresas pequeñas o en 10 puntos porcentuales en el caso de las medianas.

### 2. Zonas «c»: Artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

Las Directrices distinguen dos categorías de zonas «c»:

- Zonas «c» predeterminadas<sup>[3]</sup>: zonas que reúnen las condiciones predeterminadas y que los Esta-

[1] El anexo I a las Directrices contiene la lista de zonas «a» subvencionables, desglosadas por Estado miembro.

[2] NUTS: Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas.

[3] El anexo I incluye la dotación específica para la cobertura «c» predeterminada, desglosada por Estado miembro.

dos miembros pueden designar sin justificaciones adicionales; esta categoría incluye las regiones NUTS 2 designadas zonas «a» en el periodo 2011-2013 y las regiones NUTS 2 y NUTS 3 escasamente pobladas, así como las zonas, o partes de las mismas, adyacentes a las regiones NUTS 3, en determinadas condiciones;

- Zonas «c» no predeterminadas<sup>[1]</sup>: zonas que los Estados miembros pueden designar siempre que reúnan determinados criterios socioeconómicos.

En vista de las repercusiones de la crisis económica en los Estados miembros y del objetivo de asegurar la continuidad de los mapas de ayudas regionales, las Directrices prevén una red de seguridad y un umbral mínimo de cobertura de la población<sup>[2]</sup>. Las Directrices establecen cinco conjuntos de criterios referidos a problemas socioeconómicos (PIB por habitante, desempleo), geográficos (aislamiento) o estructurales (cambio estructural importante, crisis) y que los Estados miembros han de utilizar para la designación de las zonas «c» no predeterminadas.

Los límites máximos de intensidad de la ayuda en las zonas «c» son los siguientes:

- el 15 % en ESB en zonas con muy baja densidad de población y en zonas (regiones NUTS 3 o partes de las mismas) que compartan fronteras terrestres con un país ajeno al Espacio Económico Europeo (EEE) o a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC);
- el 10 % en ESB en zonas «c» no predeterminadas.

Estos límites pueden aumentarse en las antiguas zonas «a» (del 10 % en ESB al 15 %) y en las zonas «c» adyacentes a una zona «a». La intensidad máxima de ayuda puede aumentar en hasta 20 puntos porcentuales para las empresas pequeñas o en 10 puntos porcentuales en el caso de las medianas.

#### D. Notificación y revisión intermedia

A partir de lo dispuesto en las Directrices, cada Estado miembro debía presentar a la Comisión un mapa único de ayudas regionales válido del 1 de julio de 2014 al 31 de diciembre de 2020. La Comisión estudió y aprobó los mapas, que se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que constituyen parte integrante de las Directrices.

En 2016 se revisaron las condiciones de concesión de las ayudas regionales (revisión intermedia de los mapas de ayudas regionales), y los mapas modificados serán vigentes del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2020.

<sup>[1]</sup> En el anexo II a las Directrices se fija el método para la asignación de cobertura «c» no predeterminada.

<sup>[2]</sup> En el anexo I figura la cobertura «c» no predeterminada, incluidos los ajustes citados.

#### E. Información y seguimiento

Los Estados miembros deben llevar un registro por menorizado de todas las medidas de ayuda correspondientes a los diez años siguientes a la fecha de concesión de la ayuda y deben presentar a la Comisión la siguiente documentación:

- informes anuales;
- información sobre las ayudas individuales que superen los 3 millones de euros.

#### Las ayudas estatales y la política de cohesión

Los proyectos que apoya la política de cohesión (en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos) tienen que cumplir el Derecho de la Unión y el nacional<sup>[3]</sup>. Los Estados miembros son responsables de asegurar que sus regímenes de ayuda cumplan la legislación en materia de ayudas estatales y, por tanto, de analizar las intervenciones previstas en el contexto de sus programas (operativos) y cumplir sus posibles obligaciones en materia de notificación. El proceso de programación estratégica que se contempla en la política de cohesión y el análisis de las ayudas sometidas a las normas en materia de ayudas estatales son elementos separados, aunque en determinados casos existe la posibilidad de hacer uso del análisis que conforma la base de las intervenciones de la política de cohesión para fundamentar la justificación de las ayudas estatales.

El marco legislativo<sup>[4]</sup> incluye referencias explícitas a las normas en materia de ayudas estatales, en particular, en el contexto de los instrumentos financieros, las operaciones generadoras de ingresos, las asociaciones público-privadas, la durabilidad de las operaciones, etc. Además, a fin de facilitar la aplicación efectiva de las normas en materia de ayudas estatales por parte de los Estados miembros, el desembolso de fondos queda supeditado al cumplimiento de las obligaciones (condiciones *ex ante*)<sup>[5]</sup> entre las que se incluyen los programas de formación de personal de los Estados miembros y el refuerzo de la capacidad administrativa en este ámbito.

La aplicación de las normas en materia de ayudas estatales es uno de los ámbitos «de riesgo» de la ejecución de la política de cohesión, y a menudo es la razón de errores detectados por los auditores.

En verano de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento de habilitación [COM(2018)0398] con el fin de mejorar la interacción

<sup>[3]</sup> Artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

<sup>[4]</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

<sup>[5]</sup> Parte II del anexo XI del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

de los programas de financiación de la Unión y las normas sobre ayudas estatales. Estos cambios afectan a tres ámbitos, es decir, la financiación nacional combinada con instrumentos del Fondo InvestEU, la investigación, el desarrollo y la innovación (Horizonte Europa, «Sello de Excelencia»), y las ayudas para la cooperación territorial europea. La propuesta está pendiente de examen en el Consejo.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento ha reiterado varias veces su preocupación por la falta de coherencia entre la cohesión económica, social y territorial, por un lado, y las normas de competencia, por el otro.

Durante el proceso de modernización de las ayudas estatales (iniciado en 2012) en el que la Comisión presentó sus propuestas con arreglo al artículo 109 del TFUE, el Parlamento tuvo un papel de mera consulta y no intervino en la adopción de las Directrices. No obstante, en su Resolución de 12 de junio de 2013 sobre la política regional como parte de regímenes más amplios de ayudas estatales, respaldó el proyecto de Directrices de la Comisión, pidió una mayor coherencia con el RGEC y otras directrices, y expresó su preocupación acerca de la coherencia de las normas en materia de ayudas estatales y la ejecución de los instrumentos de la política de cohesión (los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), en particular, en relación con la igualdad de trato de las zonas pertenecientes a la misma categoría de región dentro del marco de la política de cohesión. El Parlamento pidió que se mantuviese o aumentase la cobertura general de las ayudas regionales por encima del límite anterior del 45 % y que se apoyase la creación de una red de seguridad para las antiguas regiones «a», así como disposiciones especiales para las regiones escasamente pobladas y ultraperiféricas, así como las insulares. Asimismo, se destacó la necesidad de excepciones específicas, en particular, en zonas gravemente afectadas por la crisis económica.

El Parlamento opina asimismo que las ayudas estatales deben concederse principalmente a las pymes, pero que la exclusión de las grandes empresas podría conllevar la pérdida de puestos de trabajo, por lo que estas debían seguir pudiendo beneficiarse de ayudas estatales en las zonas «c», a condición de que se sometiesen a un control especial.

En su Resolución, de 13 de septiembre de 2016, sobre la aplicación del objetivo temático «Mejora de la competitividad de las pymes», el Parlamento pide a la Comisión que establezca unas condiciones para las ayudas estatales que no discriminen a las pymes y que estén en consonancia con el apoyo de la política de cohesión a las empresas, y que haga un amplio uso de los regímenes de ayuda basados en el RGEC, aclarando al mismo tiempo la articulación de los Fondos EIE para las pymes y las normas sobre las ayudas estatales.

En su Resolución, de 17 de abril de 2018, sobre el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea: séptimo informe de la Comisión Europea, el Parlamento considera que es necesario acelerar los procedimientos de ayuda estatal que requieran el cumplimiento. Asimismo, manifestó su apoyo a un trato más homogéneo y coherente de los fondos europeos en régimen de gestión directa y los fondos de la política de cohesión en lo relativo a las ayudas estatales.

En su Resolución, de 6 de julio de 2017, sobre el fomento de la cohesión y el desarrollo en las regiones ultraperiféricas de la UE: aplicación del artículo 349 del TFUE, el Parlamento pide a la Comisión que tome como base en mayor medida el artículo 107, apartado 3, letra a), y el artículo 349 del TFUE, en las directrices relativas a las ayudas estatales de finalidad regional y el RGEC, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de las regiones ultraperiféricas y tomarlas mejor en consideración.

---

→ [Diána Haase](#)

## 3.1.9. El programa PEACE para Irlanda del Norte

*El programa PEACE de la Unión tiene por objeto apoyar la paz y la reconciliación y promover el progreso económico y social en Irlanda del Norte y en la región fronteriza de Irlanda.*

### Base jurídica

La base jurídica del cuarto programa PEACE, que cubre el periodo de programación 2014-2020, son el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, y el Reglamento (UE) n.º 1299/2013, de 17 de diciembre de 2013.

### Antecedentes

El proceso de paz de Irlanda del Norte ha recibido apoyo económico de la Unión desde 1989, a través tanto de la política regional de la Unión como de las contribuciones de la Unión al Fondo Internacional para Irlanda.

Tras las recomendaciones de un Grupo de trabajo especial de la Comisión, el programa PEACE I (1995-1999) fue aprobado el 28 de julio de 1995. En marzo de 1999, el Consejo Europeo decidió que el programa especial debía continuar hasta 2004 con el nombre de PEACE II. Posteriormente, el programa se prorrogó hasta 2006. PEACE III, que abarca el período de programación 2007-2013, mantuvo algunas de las prioridades de los programas anteriores, y todas las actividades del proyecto concluyeron el 31 de diciembre de 2015. El 31 de marzo de 2017 se remitió a la Comisión una declaración de cierre.

El 14 de enero de 2016 se puso oficialmente en marcha un nuevo programa (PEACE IV, 2014-2020), que hace especial hincapié en la inversión orientada a los niños y los jóvenes.

### Objetivos y prioridades

El programa PEACE se ha ejecutado como un programa de cooperación transfronteriza (en el marco de la cooperación territorial europea) entre Irlanda y el Reino Unido y persigue dos objetivos principales:

- la cohesión entre las comunidades involucradas en el conflicto de Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda y
- la estabilidad económica y social.

El programa aborda los problemas específicos provocados por el conflicto con el propósito de crear una sociedad pacífica y estable. Para ello, parte de dos prioridades esenciales (la reconciliación de las comunidades y la contribución a la paz) y cuatro objetivos principales para el periodo de programación 2014-2020:

- educación común;

- ayuda a niños y jóvenes;
- creación de espacios y servicios comunes;
- establecimiento de relaciones positivas a escala local.

### Financiación

Entre 1995 y 2013 se ejecutaron tres programas PEACE, con una contribución financiera de 1 300 millones de euros. Si bien PEACE I (1995-1999) y PEACE II (2000-2006) recibieron financiación de todos los Fondos Estructurales, PEACE III (2007-2013) se financió únicamente mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El programa PEACE IV para el periodo de programación 2014-2020 está dotado con 270 millones de euros. La contribución del FEDER al programa es de aproximadamente 229 millones de euros (el 85 %), mientras que unos 40 millones de euros (el 15 %) procederán de la cofinanciación (es decir, fuentes de financiación externas a la Unión, como administraciones nacionales, regionales y locales). El 94 % de los recursos del programa PEACE IV se destina a apoyar la inclusión social, a la lucha contra la pobreza y a la movilidad laboral (los recursos restantes se destinarán a asistencia técnica).

### Admisibilidad y gestión

La zona que puede participar en el cuarto programa PEACE está compuesta por Irlanda del Norte y la región fronteriza de Irlanda (esta última formada por los condados de Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, Sligo y Donegal).

El responsable de la gestión global y de la ejecución del programa es el Organismo especial para los programas de la UE (SEUPB) y la administración de la financiación está a cargo de asociaciones locales y organizaciones no gubernamentales.

Además, en 2007 la Comisión creó el Grupo Operativo sobre Irlanda del Norte, que opera bajo la autoridad del comisario responsable de Política Regional y en estrecha cooperación con las autoridades de Irlanda del Norte. Este grupo de trabajo tiene por objeto mejorar la competitividad y crear empleo sostenible y abarca diversos ámbitos políticos, como agricultura, política de la competencia, educación y cultura, energía, etc., y también tiene por objeto contribuir al éxito de los proyectos en el marco del programa PEACE.

## Resultados

El programa PEACE ha brindado oportunidades para la participación y el diálogo, ha acercado a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones y les ha conferido responsabilidad de cara al desarrollo participativo (es decir, sigue un planteamiento ascendente). PEACE ha financiado una amplia gama de proyectos, entre ellos proyectos de apoyo a las víctimas y los supervivientes, a los jóvenes y a las pymes y proyectos de regeneración urbana y de infraestructuras, así como proyectos de apoyo a los inmigrantes y de fomento de la diversidad étnica de la sociedad en su conjunto.

Es importante señalar que este programa es considerado ahora como un ejemplo de política de consolidación de la paz extensible a toda Europa y a otras regiones.

## El futuro del Programa PEACE

En un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, la mayoría de los votantes (el 51,9 %) votó a favor de que el Reino Unido abandone la Unión Europea. Después del **Brexit**, el estatus del Reino Unido cambiará, lo que también tendrá un impacto en las políticas de la Unión, incluidos la política de cohesión y el programa PEACE.

Irlanda del Norte se beneficia considerablemente de la financiación de la Unión, y la retirada del Reino Unido plantea problemas a largo plazo a una serie de sectores en Irlanda del Norte, así como para el proceso de paz y la cooperación transfronteriza más allá de 2020 (Irlanda del Norte es la única región del Reino Unido que tiene una frontera terrestre con otro Estado miembro: en la práctica, después del **Brexit** habrá una frontera exterior de la Unión en la isla de Irlanda).

En sus propuestas sobre los Reglamentos relativos a la cohesión posteriores a 2020, la Comisión ha presentado la idea de continuar el programa PEACE («PEACE Plus»). Se propone que, habida cuenta de las especificidades del programa, este debe gestionarse de forma integrada y la contribución del Reino Unido al programa se incluirá en este como ingresos afectados externos. Además, cuando se designe al SEUPB como autoridad de gestión, se considerará que está situado en un Estado miembro. Las propuestas entran en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario y se encuentran a la espera de la primera lectura tanto por el Parlamento como por el Consejo.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha apoyado las contribuciones financieras de la Unión a los programas PEACE

y al Fondo Internacional para Irlanda. En su Resolución legislativa, de 15 de junio de 2010, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010)<sup>[1]</sup>, el Parlamento hizo hincapié en que el Fondo Internacional para Irlanda debe complementar las actividades financiadas por los Fondos Estructurales y, en particular, las del programa PEACE III, operativo en Irlanda del Norte y la región fronteriza de Irlanda. El Parlamento pide oficialmente a la Comisión que garantice esta coordinación.

El Parlamento, en su papel de colegislador en el paquete de cohesión (en este contexto, respecto del Reglamento de disposiciones comunes y del Reglamento por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea), ha defendido firmemente la continuación del programa PEACE durante el periodo 2014-2020. Asimismo, en su Resolución de 13 de noviembre de 2014, el Parlamento subrayó la importancia del programa PEACE por lo que respecta a la realización de avances, la cohesión económica y social y la reconciliación entre comunidades.

Tras el resultado del referéndum celebrado en el Reino Unido, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 5 de abril de 2017, manifestó su preocupación por las consecuencias de la salida del Reino Unido de la Unión y puso de relieve la necesidad de salvaguardar la paz entre Irlanda del Norte e Irlanda.

En su Resolución, de 11 de septiembre de 2018, sobre el impacto de la política de cohesión de la Unión en Irlanda del Norte, el Parlamento Europeo tomó nota de la propuesta de la Comisión de continuar los programas PEACE e Interreg, así como del documento (de abril de 2018) sobre la posición del Reino Unido en cuanto al futuro de la política de cohesión, en el que el Reino Unido expresa su voluntad de explorar las posibilidades de un sucesor para PEACE IV con el Ejecutivo de Irlanda del Norte, el Gobierno irlandés y la Unión, además de su compromiso de hacer honor a los compromisos de PEACE e Interreg contraídos con el actual MFP (MFP). El Parlamento considera que, «sin perjuicio de las negociaciones en curso entre la Unión y el Reino Unido, debería mantenerse el apoyo de la Unión a la cooperación territorial, en particular por lo que se refiere a los proyectos transfronterizos y transcomunitarios, en vista de los logros de los programas específicos de la Unión en el ámbito de la cohesión destinados a Irlanda del Norte, a saber, el programa PEACE y los programas Interreg, que son particularmente importantes para la estabilidad de la región».

→ Diána Haase

[1] DO C 236 E de 12.8.2011, p. 173.



## 3.1.10. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)

*Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) fueron creadas para facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros o sus autoridades regionales y locales. Las AECT permiten que estas partes pongan en práctica proyectos conjuntos, compartan conocimientos especializados y mejoren la coordinación y la ordenación territorial.*

### Base jurídica

Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT).

Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

### Antecedentes

Las AECT tienen por objeto facilitar y fomentar la cooperación territorial, en particular entre sus miembros, incluyendo uno o varios ejes de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el objetivo de reforzar la cohesión económica, social y territorial en la Unión.

En términos generales, las funciones de una AECT se ajustan a los objetivos mencionados. Sus tareas pueden incluir actos específicos de cooperación territorial entre sus miembros, con o sin ayuda financiera de la Unión. Una AECT puede encargarse de la ejecución de programas cofinanciados por la Unión Europea, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo o del Fondo de Cohesión, así como de otros proyectos de cooperación transfronteriza que reciban o no financiación de la Unión. Como ejemplo de dichas actividades, cabe destacar la gestión de infraestructura viaria u hospitales transfronterizos, la ejecución o la gestión de proyectos de desarrollo transfronterizos y el intercambio de conocimientos especializados y buenas prácticas.

### Estructura

Una AECT puede estar formada por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros (o un Estado miembro y uno o varios países terceros) y pertenecientes a una o más de las siguientes categorías:

- Estados miembros o autoridades de ámbito nacional;

- autoridades regionales;
- autoridades locales;
- empresas públicas u organismos de Derecho público;
- empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general;
- autoridades nacionales, regionales o locales, u organismos o empresas de terceros países (sujetos a condiciones específicas);
- asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de las categorías anteriores.

Las AECT son entidades con personalidad jurídica y se rigen por un convenio adoptado por unanimidad entre sus miembros. Las AECT actúan en nombre de sus miembros, quienes aprueban sus estatutos por medio de convenios especiales en los que se describen la organización y las actividades de las AECT. Las AECT deben tener, como mínimo, dos órganos: una asamblea, que debe estar formada por representantes de sus miembros, y un director, que representa a la AECT y actúa en su nombre.

Además, las competencias de las AECT están limitadas por las competencias respectivas de sus miembros. Las competencias de las autoridades públicas, como la elaboración de las políticas y las competencias reguladoras, no pueden transferirse a una AECT.

La asamblea aprueba el presupuesto anual provisional de la AECT, que es objeto de un informe anual de actividad elaborado y certificado por expertos independientes. Los miembros son financieramente responsables de cualquier deuda, de forma proporcional a su contribución al presupuesto.

### Resultados

El Comité de las Regiones se encarga de gestionar el registro de las AECT. Hasta la fecha se han creado 68 AECT.

Existe una AECT, la Red Europea de Conocimiento Urbano, cuyos miembros no comparten ninguna frontera geográfica. Se trata de una plataforma para el intercambio de ideas y conocimientos especializados en el ámbito del desarrollo urbano.

En su informe de abril de 2018 sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 (Reglamento

AECT), la Comisión confirmó el valor añadido europeo de este instrumento: la cooperación entre los miembros de una AECT procedentes de distintos Estados miembros y terceros países facilita la toma de decisiones y permite establecer de forma conjunta objetivos y estrategias a través de las fronteras nacionales. El número de AECT, así como la pertenencia a ellas, está aumentando de forma constante en toda la Unión y cada vez se recurre más a ellas. Como consecuencia de las modificaciones al Reglamento AECT en 2013, las AECT participan actualmente en diversos programas y proyectos de cooperación territorial europea (INTERREG), así como en la aplicación de otros programas de la política de cohesión, en particular en el ámbito del desarrollo rural.

### Papel del Parlamento Europeo

El Reglamento AECT entra en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario, por lo que el Parlamento actuó en calidad de colegislador, en pie de igualdad con el Consejo. El Reglamento ha tenido en cuenta las peticiones formuladas por el Parlamento, como la definición clara de la cooperación territorial y la necesidad de precisar la responsabilidad financiera de los Estados miembros, así como la jurisdicción aplicable y las disposiciones que rigen la publicación o el registro de los estatutos de una AECT. Además, el Consejo aceptó la propuesta del Parlamento de aplicar a la AECT la legislación del Estado miembro en el que aquella tenga su domicilio social.

A finales de 2013, se modificó el Reglamento AECT. El objetivo de dicha modificación era aclarar las

normas vigentes, simplificar la creación y el funcionamiento de las AECT y definir las modalidades de participación de terceros países. El Reglamento AECT revisado lleva aplicándose desde el 22 de junio de 2014.

Con el fin de facilitar el uso de este instrumento, el Parlamento se ha esforzado por establecer vínculos con las AECT en distintos instrumentos políticos, como la política de cohesión. Asimismo, el Parlamento ha logrado garantizar que, en virtud del marco legislativo que rige el periodo de programación 2014-2020, los representantes de las AECT puedan participar en los comités de seguimiento de los programas.

A pesar de la positiva evolución en el uso de estos instrumentos, el Parlamento considera que aún hay margen de mejora: en su Resolución, de 11 de septiembre de 2018, sobre el impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE<sup>[1]</sup>, el Parlamento lamenta que no se aproveche plenamente el potencial de las AECT. Esto podría deberse, por un lado, a las reservas de las autoridades regionales y locales y, por otro, a su temor a que se produzca una transferencia de competencias y a la falta de conocimiento de las respectivas competencias. El Parlamento ha pedido a la Comisión que proponga medidas para superar los obstáculos que dificultan que se lleve a cabo una aplicación más efectiva de este instrumento.

---

→ [Diána Haase](#)

<sup>[1]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0327.

# 3.2.

## LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)



## 3.2.1. La política agrícola común (PAC) y el Tratado

*Después de la entrada en vigor del Tratado de Roma, las políticas agrícolas de los Estados miembros fueron sustituidas por mecanismos de intervención a escala comunitaria.*

*Las bases de la política agrícola común (PAC) no han cambiado desde el Tratado de Roma, aunque sí lo han hecho las normas relativas al procedimiento decisorio.*

*El Tratado de Lisboa ha reconocido la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» de la política agrícola común, en sustitución del procedimiento de consulta.*

### Base jurídica

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Justificación de la PAC

En 1958, cuando se creó el mercado común en virtud del Tratado de Roma, el sector agrícola de los seis países fundadores se caracterizaba por una fuerte intervención estatal. Para incluir los productos agrícolas en la libre circulación de mercancías manteniendo al mismo tiempo la intervención pública en el sector agrícola había que suprimir los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el mercado común y traspasarlos a escala comunitaria: este fue el motivo fundamental de la creación de la PAC.

Por otro lado, la intervención en la agricultura se basaba en el principio, muy extendido por aquel entonces, de la especificidad del sector, que dependía en gran medida del clima y de las condiciones geográficas, y experimentaba desequilibrios sistémicos entre la oferta y la demanda, y, por consiguiente, una fuerte volatilidad de los precios y los ingresos.

La demanda alimentaria no es flexible, es decir, varía poco en función de la fluctuación de los precios; por otra parte, la duración de los ciclos de producción y la inmutabilidad de los factores de producción hacen que la oferta global de productos agrícolas sea muy rígida. Por ello, una oferta abundante provoca caídas de precios y, al contrario, cuando hay poca oferta, los precios suben. Todos esos elementos desembocan en una inestabilidad permanente de los mercados. Ante esta situación, las autoridades públicas siempre han tendido a regular los mercados agrícolas y mantener los ingresos de los productores, tendencia que ha heredado la PAC.

Aunque la agricultura no represente hoy en día más que una pequeña parte de la economía de los países desarrollados, incluida la de la Unión (véase la ficha 3.2.10, cuadro II), la intervención pública se ha visto reforzada últimamente con unas políticas agrícolas y rurales que, además de las ayudas a la función tradicional de la actividad primaria (la producción de alimentos), también se ocupan de otras dimensiones, como el desarrollo sostenible, la lucha contra

el cambio climático, la gestión del territorio y del paisaje, la diversificación y la revitalización de la economía rural o la producción de energía y de biomateriales. El apoyo a los bienes públicos, o funciones no comerciales de la actividad agrícola (es decir, no remuneradas por el mercado), se ha convertido en un factor esencial de las políticas agrícolas y rurales más recientes, incluida la PAC.

### Objetivos

El artículo 39 del TFUE establece los objetivos específicos de la PAC:

- incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Se trata de objetivos que son a la vez económicos —artículo 39, apartado 1, letras a), c) y d)— y sociales —artículo 39, apartado 1, letras b) y e)—, con los que se pretende proteger los intereses de los productores y los consumidores. En la práctica, los objetivos de la PAC no han cambiado desde el Tratado de Roma, dado que su formulación es muy flexible y ha podido acomodar las numerosas reformas experimentadas a partir de los años ochenta (véase la ficha 3.2.2). Conviene señalar que, según jurisprudencia consolidada, los objetivos de la PAC no se pueden alcanzar simultáneamente en su totalidad. Por tanto, el poder legislativo de la Unión dispone de un amplio margen de discreción en la elección de los instrumentos y el alcance de las reformas, en función de la evolución de los mercados y las prioridades establecidas por las instituciones europeas en un momento dado.

Aparte de los objetivos específicos de la PAC, establecidos en el artículo 39 del TFUE, varias disposiciones del Tratado incorporan otros objetivos aplicables al conjunto de las políticas y acciones de la Unión.

Así, también son objetivos integrantes de la PAC la promoción de un nivel de empleo elevado (artículo 9), la protección del medio ambiente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11), la protección de los consumidores (artículo 12), las exigencias en materia de bienestar de los animales (artículo 13), la protección de la salud pública (artículo 168, apartado 1) o la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178). Por otro lado, en un contexto de apertura y mundialización de los mercados, el artículo 207 establece los principios de la política comercial común aplicable a los intercambios de productos agrícolas. Por último, debido a la especificidad estructural de la actividad primaria, una excepción cubre la aplicación de los principios de la política de competencia a la producción y el comercio de productos agrícolas (artículo 42). No obstante, esta excepción no se desarrolló hasta la última reforma de la organización común de mercados (OCM) de 2013 (véase la ficha 3.2.4).

### Proceso de toma de decisiones en materia agrícola

El Tratado de Roma estableció el procedimiento para la elaboración y la aplicación de la PAC, que se basaba en: una propuesta de la Comisión; el dictamen del Parlamento Europeo y, de ser necesario, del Comité Económico y Social Europeo; y la decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada. Por tanto, se trataba de un procedimiento de mera consulta al Parlamento Europeo, que no se modificó hasta 2010. Ese año, el TFUE (artículo 42, párrafo primero, y artículo 43, apartado 2) reconoció la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» para la PAC (véase la ficha 1.2.3), en sustitución del procedimiento de consulta, lo que consolidó la función de auténtico colegislador del Parlamento Europeo en el ámbito agrícola.

Sin embargo, el nuevo Tratado plantea problemas de interpretación, ya que incluye excepciones al procedimiento ordinario que favorecen al Consejo. Así, el artículo 42, párrafo segundo, prevé, en el marco de las normas sobre la competencia, que «el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar la concesión de ayudas: a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales; b) en el marco de programas de desarrollo económico». Asimismo, el artículo 43, apartado 3, prevé que «el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas». Debido a la falta de delimitación clara de las competencias legislativas del Parlamento Europeo y del Consejo en materia agrícola, durante las negociaciones de la nueva PAC aplicable a partir de 2013 surgieron problemas jurídicos y políticos. El Parlamento Europeo siempre ha rechazado la adopción de reservas generales de eje-

cución en favor del Consejo que pudiesen condicionar, e incluso desvirtuar, los poderes de codecisión adquiridos con el nuevo Tratado, en particular en el ámbito de las reformas fundamentales de la PAC, de las que la fijación de las ayudas, los precios y las cuotas es un elemento esencial. Sin embargo, el Consejo se ha opuesto a toda restricción de las facultades atribuidas por el artículo 43, apartado 3, en el marco de la nueva OCM (Reglamento (UE) n.º 1308/2013 [DO L 347 de 20.12.2013] y Reglamento (UE) n.º 1370/2013 [DO L 346 de 20.12.2013]) (véase la ficha 3.2.4), así como en la fijación de los porcentajes de reducción de las ayudas directas en el marco de la disciplina financiera (artículo 26 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 [DO L 347 de 20.12.2013]). Así las cosas, el Parlamento se ha visto obligado a aceptar la excepción con el fin de no bloquear la adopción de la nueva PAC (Resolución P7\_TA(2013)0492, de 20 de noviembre de 2013 [DO C 436 de 24.11.2016, p. 274]). Además, una declaración final del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión reconocía que el acuerdo alcanzado no prejuzga reformas posteriores de la PAC ni impide el ejercicio de acciones judiciales.

Cabía prever, por tanto, que el debate interinstitucional sobre el alcance del artículo 43, apartado 3, continuara ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así ha ocurrido con los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo y la Comisión para pedir la anulación de dos actos basados en el artículo 43, apartado 3, del TFUE en materia de política pesquera común: una Decisión del Consejo sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la Unión (asuntos C-103/12 y C-165/12) y un Reglamento sobre un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao (asuntos C-124/13 y C-125/13). De las sentencias del Tribunal de Justicia, de 26 de noviembre de 2014 y de 1 de diciembre de 2015, se desprende que las medidas que conlleven una elección política que esté reservada al legislador de la Unión, por el hecho de que dichas medidas resulten necesarias para la consecución de los objetivos relativos a la política agrícola común y la PPC, deberán basarse en el artículo 43, apartado 2, del TFUE. No obstante, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016 en el asunto C-113/14 estableció una interpretación amplia del concepto de «fijación de los precios» del artículo 43, apartado 3, del TFUE, que incluye los umbrales de referencia de los precios de intervención. A consecuencia de ello, se anuló el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 (Reglamento OCM), cuya base jurídica era el artículo 43, apartado 2, y el Consejo ha vuelto a adoptar en solitario los umbrales de referencia. A raíz de estas sentencias, las próximas reformas destinadas a adaptar los mecanismos de la PAC a la consecución de sus objetivos deberán precisar el alcance de los fundamentos jurídicos vigentes con el fin de respetar mejor el equilibrio entre los colegisladores.

Por otra parte, siempre han existido otros organismos que también han participado en la ejecución de la PAC a través del procedimiento denominado «comitología». A partir de 1961, fecha del establecimiento de las primeras OCM, se crearon varios comités. En aquel momento, el objetivo de la Comisión era reservarse un amplio poder de decisión en la gestión de las OCM, pero varios Estados miembros deseaban que ese poder de decisión siguiese en manos del Consejo. La fórmula de los comités fue la solución de compromiso: la gestión se encomendó a la Comisión, pero esta debía contar con el dictamen de un comité compuesto por representantes de los Estados miembros en el que las decisiones se adoptaran por mayoría cualificada.

El Tratado de Lisboa introduce una distinción entre los «actos delegados» y los «actos de ejecución» (véase la ficha 1.3.8). Ahora, la adopción de los actos delegados debe ajustarse al acto legislativo de base de que se trate, mientras que, para la adopción de los actos de ejecución, se aplican los nuevos procedimientos de examen o de consulta previstos por el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13). La mayor parte de los proyectos de actos de ejecución de la Comisión en materia agrícola se enmarcan en procedimientos de examen en los que el Parlamento Europeo y el Consejo tienen un derecho de control.

Además, en el marco de los comités consultivos, las organizaciones profesionales de la Unión Europea, a través del Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA) y de la Confederación General de Cooperativas Agrarias (Cogeca), siguen participando de manera indirecta en el proceso europeo de toma de decisiones. Muy recientemente, el ámbito de la consulta se ha ampliado con la creación de grupos de diálogo civil con el fin de ayudar a la Comisión a aplicar la PAC.

### **La PAC, una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros**

En el título I del TFUE figura una clasificación general de las competencias en tres categorías (véase la ficha 1.1.5): competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de coordinación, de apoyo y complementarias respecto de la acción de los Estados miembros. En este contexto, el artículo 4, apartado 2, letra d), prevé una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros en el ámbito de la agricultura, contrariamente al dictamen general de la doctrina y de los servicios jurídicos de la Comisión (SEC(92)1990 de 27.10.1992), que habían considerado hasta entonces que la política de mercados (primer pilar de la PAC) era competencia exclusiva de la Unión. El nuevo artículo 4, apartado 2, letra d), del TFUE afecta a la labor legislativa en materia agrícola dado que las instituciones europeas deben aplicar el principio de subsidiariedad

(véase la ficha 1.2.2) en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva (artículo 5, apartado 3, y artículo 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE)). Así, los Parlamentos nacionales pueden remitir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado relativo a la conformidad de un proyecto de acto legislativo en materia agrícola con el principio de subsidiariedad. Por otra parte, el «sistema de cooperaciones reforzadas», creado en virtud del artículo 20 del TUE (véase la ficha 1.1.5), pasa a ser aplicable a la PAC. A este respecto, algunos Estados miembros (en este caso, un mínimo de nueve) pueden optar por suscribir compromisos agrícolas complementarios entre ellos, ya que la PAC es cada vez más flexible en lo que respecta a la aplicación de los mecanismos comunes (véase la ficha 3.2.3).

### **Papel del Parlamento Europeo**

Pese a no disponer de competencias decisorias, el Parlamento Europeo ha ejercido, desde el Tratado de Roma, una fuerte influencia en la elaboración de la PAC, empleando métodos no vinculantes, como el recurso a los informes y las resoluciones de propia iniciativa. Conviene destacar que, después de la declaración del Consejo Europeo de 1997 a favor de un modelo agrícola europeo, el Parlamento Europeo ha mostrado en varias ocasiones su adhesión a dicho modelo agrícola (y alimentario) europeo, de carácter multifuncional, generalizado en el conjunto del territorio de la Unión ampliada y compatible con la apertura y la mundialización de los mercados. Este interés se manifestó especialmente en el marco del proceso de reforma de la PAC de 2003 (Resoluciones de 30 de mayo de 2002, P5\_TA(2002)0274 y P5\_TA(2002)0275 [DO C 187 E de 7.8.2003, p. 160 y p. 168] y Resolución de 7 de noviembre de 2002, P5\_TA(2002)0532 [DO C 16 E, p. 93]) y de las negociaciones multilaterales sobre agricultura en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Ronda de Doha) (véase la ficha 3.2.8). En este contexto, el Parlamento Europeo también se mostró favorable a la incorporación de nuevos objetivos a la PAC con el fin de responder a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la actividad agrícola, como la calidad de los productos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la cohesión económica, social y territorial, la protección del medio ambiente o la lucha contra el cambio climático. Estos principios han sido confirmados en las Resoluciones de 8 de julio de 2010 y de 23 de junio de 2011 sobre el futuro de la PAC después de 2013 (P7\_TA(2010)0286 [DO C 351 E de 2.12.2011, p. 103] y P7\_TA(2011)0297 [DO C 390 E de 18.12.2012, p. 49]). Esta nueva reforma de la PAC, cuyo proceso parlamentario se inició en marzo de 2010, con la aprobación de los mandatos de negociación, y finalizó el 20 de noviembre de 2013 con la votación de los textos normativos, ha permitido al Parlamento Europeo desempeñar su función de co-

legislador de pleno derecho en el ámbito agrícola, de conformidad con el marco institucional establecido por el Tratado de Lisboa (Resoluciones T7-0494/2013 [DO C 436 de 24.11.2016, p. 270 a 280]). El Parlamento ya ha comenzado a trabajar en la reforma de la PAC para después de 2020. El 30 de mayo de 2018, antes de la presentación de propuestas legislativas

de junio de 2018, se aprobó un informe de propia iniciativa (P8\_TA(2018)0224) sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (informe Dorfmann) (véase la ficha 3.2.9).

---

→ [Albert Massot](#)

## 3.2.2. La financiación de la PAC

*Tradicionalmente, la financiación de la política agrícola común se realizaba a través de un fondo único, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que fue sustituido el 1 de enero de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).*

### Base jurídica

Artículo 40, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

### La evolución del marco financiero agrícola

Desde su creación en enero de 1962, la política agrícola común (PAC) se articulaba a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En 1964, este fondo se dividió en dos secciones: la sección «Garantía» y la sección «Orientación», que funcionaban según reglas distintas.

- La sección «Garantía», con mucho la más significativa, tenía por objeto la financiación de los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios. Estos gastos, al estar caracterizados por su imprevisibilidad, se someten a adaptaciones destinadas a ajustar las previsiones de créditos a las necesidades reales, mediante presupuestos rectificativos. En general, la sección «Garantía» del FEOGA financiaba integralmente las medidas de intervención en los mercados.
- La sección «Orientación» financiaba las operaciones de política estructural y de desarrollo de las zonas rurales. Al contrario de la sección «Garantía», esta sección se basaba en el principio de la cofinanciación.

Desde 1988, y con el fin de frenar el aumento de los gastos, los créditos de la PAC están sometidos a una estricta disciplina presupuestaria mediante la instauración de una línea directriz agrícola con carácter plurianual (Decisión 88/377/CEE, completada mediante el Acuerdo interinstitucional de 22 de junio de 1988, en el marco del paquete «Delors I») (1.4.3).

Tras la adopción del Tratado de Maastricht y la celebración del Consejo Europeo de Edimburgo (en diciembre de 1992), el marco financiero fue remodelado (paquete «Delors II»). El Acuerdo Interinstitucional de 1988 fue reemplazado por un nuevo acuerdo de disciplina presupuestaria para el periodo 1993-1999 (DO C 331, de 7.12.1993). La Decisión 94/729/CE (DO L 293 de 12.11.1994) sustituyó a la Decisión 88/377/CEE y confirmó el principio según el cual la disciplina financiera se aplicaría a la totalidad de las políticas comunes. La Agenda 2000 (3.2.3) retomó la

línea directriz agrícola en el marco de las perspectivas financieras 2000-2006 (DO C 172, de 18.6.1999). En paralelo, el nuevo Reglamento (CE) n.º 1258/1999 (DO L 160 de 26.6.1999, p. 103) estableció las modalidades de financiación de la PAC.

El marco financiero plurianual para 2007-2013 fue aprobado en 2006 (DO C 139 de 14.6.2006) (1.4.3). Su rúbrica 2, «Conservación y gestión de los recursos naturales», englobaba el presupuesto agrícola y rural, el medio ambiente y la pesca (413 000 millones de euros a precios corrientes, es decir, el 42,3 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintisiete). La revisión de la financiación de la PAC se incluyó asimismo en los debates preparatorios sobre las perspectivas 2007-2013.

- El Reglamento (CE) n.º 1290/2005 (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1) dividió el FEOGA en dos fondos distintos, a saber, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). El FEAGA financia o, en ocasiones, cofinancia con los Estados miembros los gastos de la organización común de mercados (OCM) (3.2.4), las ayudas directas a las explotaciones (3.2.5), la contribución de la Unión a las acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países, así como diversos gastos puntuales de la Unión, como las acciones veterinarias y de recolección y utilización de recursos genéticos.
- El Reglamento (CE) n.º 1290/2005 iba acompañado por el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 (DO L 277 de 21.10.2005), relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader, dadas las especificidades financieras y de programación del segundo pilar de la PAC (3.2.6). El Feader cofinancia la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal, las medidas agro-medioambientales, el aumento de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural, así como la creación de capacidades a escala local (iniciativa Leader) (3.2.6).

La sección «Garantía» siempre había figurado entre los gastos obligatorios del presupuesto de la Unión, derivados directamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo. Por otra parte, el total de los gastos de la sección «Orientación» del FEOGA estaba clasificado como no obligatorio. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (3.2.1), el



Consejo, primera rama de la Autoridad Presupuestaria de la Unión, tenía tradicionalmente la última palabra en materia de gastos obligatorios en el marco del procedimiento de elaboración del presupuesto anual. Por su parte, el Parlamento Europeo tenía el poder de decisión respecto de los gastos no obligatorios dentro de un límite máximo de incremento calculado por la Comisión a partir de parámetros económicos. El nuevo TFUE (3.2.1) eliminó esta distinción y, desde entonces, son las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) las que deciden de manera conjunta acerca del total de los gastos agrícolas.

En cuanto al periodo 2014-2020, el Parlamento Europeo aprobó, el 19 de noviembre de 2013 (en sus Resoluciones P7\_TA(2013)0455 y P7\_TA(2013)0456, DO C 436 de 24.11.2016), el Reglamento sobre el nuevo marco financiero plurianual (Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, DO L 347 de 20.12.2013) y el Acuerdo Interinstitucional sobre buena gestión financiera (DO C 373 de 20.12.2013). Además, la reforma de 2013 derogó los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005 y n.º 1698/2005, que fueron sustituidos por el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC, y el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (DO L 347 de 20.12.2013).

El nuevo marco financiero plurianual fija para la rúbrica «Conservación y gestión de los recursos naturales» (PAC incluida) un presupuesto total de 373 170 millones de euros a precios de 2011, es decir, un 38,9 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintiocho. La regulación de los mercados agrícolas y los pagos directos representan el 28,9 % de los compromisos totales previstos (3.2.10, cuadro I, línea B). Por otra parte, las medidas de desarrollo rural representan el 8,8 % de este importe (3.2.10, cuadro I, línea C). Así pues, el presupuesto agrícola y rural previsto para el año 2020 asciende a 49 000 millones de euros, equivalentes al 34,9 % del total, lo que corresponde a un porcentaje inferior al asignado a la PAC al inicio de las perspectivas financieras (40,5 % en 2014) (3.2.10, cuadro I, línea D).

El marco financiero plurianual relativo a la agricultura se modificó en 2015 como consecuencia de las transferencias entre los dos pilares de la PAC decididas por los Estados miembros (Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/141, DO L 24 de 30.1.2015). El siguiente cuadro muestra la carga financiera definitiva de la OCM, de los pagos directos y del desarrollo rural dentro de la PAC.

PRESUPUESTO DE LA PAC 2014-2020 (UE-28)	Total 2014-2020 (miles de millones de euros en precios corrientes)	% PAC
<b>MEDIDAS DE MERCADO (OCM)</b>	19,002	
a) Ingresos afectados	(4,704)	
b) Reserva de crisis	+3,155	
A) TOTAL OCM [a) + b)]	17,453	4,3
<b>PAGOS DIRECTOS (PD)</b>	298,438	
c) Transferencias al segundo pilar	(7,369)	
d) Transferencias a PD	+3,359	
e) BALANCE NETO DE LAS TRANSFERENCIAS [c) + d)]	(4,010)	
b) Reserva de crisis	(3,155)	
B) TOTAL PD [e) + b)]	291,273	71,3
TOTAL PRIMER PILAR [A) + B)]	308,726	75,6
<b>MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL (DR)</b>	95,577	
e) Balance neto a favor del segundo pilar	+4,010	
C) TOTAL SEGUNDO PILAR (DR)	99,587	24,4
TOTAL PAC 2014-2020 [A)+B)+C)]	408,313	100

En 2016, la Comisión puso en marcha una revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (COM(2016)0605). Las negociaciones agrícolas del denominado «Reglamento ómnibus» concluyeron en octubre de 2017. Si bien los importes relativos a la PAC no se han visto afectados, la revisión ha incluido algunas modificaciones de los actos de base agrícolas de 2013 (Reglamento (UE) n.º 2393/2017, DO L 350 de 29.12.2017) (3.2.9).

## La evolución de los gastos agrícolas y rurales

### A. Resumen

El presupuesto de la Unión para 2018 prevé un total de 156 100 millones de euros en créditos de compromiso. Los pagos directos representan el 26 % de los créditos (40 100 millones de euros) y las medidas de desarrollo rural, el 9,1 % (14 300 millones de euros).

En total, la PAC representa en 2018 el 37,6 % del presupuesto de la Unión (58 100 millones de euros).

El porcentaje que los gastos agrícolas representan en el presupuesto de la Unión Europea disminuye constantemente desde hace varios años. Si la PAC representaba un 66 % del presupuesto de la Unión a principios de los años ochenta, tan solo asciende a un 37,8 % para el periodo 2014-2020 (3.2.10, cuadro I, línea D). Desde 1992, fecha de la primera reforma de envergadura de la PAC y del fuerte incremento de las ayudas directas, los gastos agrícolas han permanecido estables en términos reales, exceptuando los años 1996 y 1997 (debido a la crisis de las «vacas locas» y a la adhesión de tres nuevos Estados miembros). Por consiguiente, el coste presupuestario de la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión ha disminuido, pasando de un 0,54 % en 1990 a una previsión del 0,34 % en 2020 (3.2.10, cuadro I).

## B. Reparto de los gastos por categoría y sector

Los gastos del primer pilar (44 700 millones de euros en 2017) están compuestos en un 92,8 % de ayudas directas asignadas a los agricultores (41 500 millones de euros) (3.2.10, cuadro V, columna 1, a y b). El aumento, muy importante, de las ayudas directas desde 1992 ha conllevado como contrapartida una disminución paralela de los demás gastos de la sección «Garantía» del FEOGA/FEAGA: las subvenciones a la exportación han desaparecido en 2017 y las otras intervenciones en los mercados (almacenamiento, fondos de reestructuración de la industria azucarera, iniciativas de fomento y de información, medidas veterinarias y fitosanitarias) solo ascendieron a 3 100 millones de euros (el 6,9 % del total) (3.2.4, cuadro 1).

## C. Reparto por países y tipo de explotación

Tal y como muestra el cuadro V, para el ejercicio presupuestario 2017 (3.2.10), Francia es el primer país beneficiario de la PAC (17,5 %), seguido de España (11,4 %), Alemania (10,8 %) e Italia (9,4 %). Sin embargo, en cuanto al Feader, Francia y Rumanía se sitúan al frente de los beneficiarios (15,8 % y 14,1 %, respectivamente, de los pagos efectivos en 2017), seguidas por Alemania (8,6 %) e Italia (7,1 %). Es preciso recalcar la escasa influencia de los nuevos Estados miembros (UE-13) sobre el FEAGA (un 22,3 % en 2017). No obstante, estos países ya perciben una parte significativa del Feader (un 33,7 %), en aplicación de la prioridad concedida a la modernización de las estructuras agrícolas y al desarrollo de las zonas rurales.

En la columna 2 del cuadro V (3.2.10) se presenta, asimismo, el reparto desigual de las ayudas directas de la PAC entre las explotaciones: un 78,8 % de los beneficiarios de la PAC de la Europa de los Veintiocho percibieron en 2016 menos de 5 000 euros anuales, con un importe equivalente al 15,6 % del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA. En cambio, un porcentaje muy reducido de las explotaciones (121 713 de un total de 6,7 millones, es decir, un 1,81 %) percibe más de 50 000 euros, con una cantidad total equivalente a 12 570 millones de euros (el 14,57 % del total de las ayudas directas abonadas en 2016). Los países con un porcentaje más destacado de grandes explotaciones (o sociedades) beneficiarias de la PAC son Dinamarca, Francia, la República Checa, el Reino Unido y Eslovaquia. Esta situación plantea problemas de legitimación de las ayudas con respecto a los valores del conjunto de los ciudadanos europeos (progresión fiscal, lucha contra las desigualdades).

## Papel del Parlamento Europeo

Los Acuerdos interinstitucionales de 1988, 1993, 1999 y 2006 permitieron al Parlamento ejercer una mayor influencia sobre los gastos obligatorios. Las largas negociaciones relativas al Reglamento sobre el marco financiero para el periodo 2014-2020 desembocaron en un acuerdo político a finales de junio de 2013, que fue aprobado por las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria en noviembre de 2013. El Parlamento, valiéndose de la presión por la necesaria aprobación por parte del Pleno, pudo modificar el acuerdo de principio del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013. Entre los cambios conseguidos cabe mencionar una mayor flexibilidad en la gestión de las rúbricas, el refuerzo de la unidad presupuestaria, el despliegue inmediato por los Estados de los créditos pendientes de abono con cargo al presupuesto de 2013 o la mejora de los créditos asignados a la rúbrica 1 («Competitividad») (Resoluciones P7\_TA(2013)0455 y P7\_TA(2013)0456). La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural mejoró, por su parte, algunos aspectos financieros de la nueva PAC, a raíz de los últimos diálogos tripartitos que tuvieron lugar en septiembre de 2013. Estos cambios le permitieron dar el visto bueno al conjunto de textos reglamentarios el 20 de noviembre de 2013 (Resoluciones P7\_TA(2013)0490 a P7\_TA(2013)0494, DO C 436 de 24.11.2016). Los cinco nuevos Reglamentos se publicaron el 20 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20.12.2013). La propuesta relativa al marco financiero plurianual para el periodo posterior a 2020 se presentó el 2 de mayo de 2018.

→ Albert Massot

### 3.2.3. Los instrumentos de la PAC y sus reformas

*Con el transcurso de los años, la política agrícola común (PAC) ha experimentado cinco grandes reformas, las más recientes de las cuales se remontan a 2003 (revisión intermedia), 2009 (el «chequeo» de la PAC) y 2013 (para el período de financiación 2014-2020). Los primeros debates sobre la PAC posterior a 2020 comenzaron en 2016 y en junio de 2018 se presentaron las propuestas legislativas correspondientes.*

#### Base jurídica

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Reglamentos (UE) n.º 1303 a 1308/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

#### Objetivos

Las reformas sucesivas de la PAC han permitido adaptar los mecanismos utilizados para alcanzar los objetivos fijados por el Tratado (véase la ficha 3.2.1). Además, la última reforma asigna a la PAC objetivos nuevos (artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013): económicos (garantizar la seguridad alimentaria por medio de una producción agrícola viable, mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria), medioambientales (utilizar de manera sostenible los recursos naturales y luchar contra el cambio climático) y territoriales (asegurar el dinamismo económico y social de las zonas rurales).

#### Resultados

##### A. La reforma de 1992: la gran inflexión

Desde su introducción en 1962, la PAC ha cumplido sus objetivos de garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos. Posteriormente, con su política de precios de ayuda muy elevados en comparación con los precios del mercado mundial y la garantía de compra ilimitada, la PAC comenzó a producir cada vez mayores excedentes. A fin de luchar contra la separación creciente entre la oferta y la demanda y controlar los gastos agrícolas, el Consejo adoptó un cambio radical en la PAC, al sustituir un sistema de protección a través de los precios por un sistema de ayudas compensatorias a la renta.

Tras un descenso significativo de los precios garantizados de los grandes cultivos, las pérdidas de ingresos resultantes fueron compensadas en su totalidad por ayudas directas por hectárea. En cuanto a la producción ganadera, las bajadas de los precios de la carne de bovino fueron compensadas por la concesión de primas por cabeza de ganado. Estas ayudas directas por hectárea y estas primas por cabeza de ganado se incluyeron en el «compartimento azul» de la Organización Mundial del Comercio (véase la ficha 3.2.7).

##### B. La Agenda 2000: una nueva etapa que completa la reforma de 1992

Al declarar que la agricultura europea debía ser multifuncional, sostenible, competitiva y repartida sobre la totalidad del territorio, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 fijó el objetivo estratégico de la nueva reforma. Tras el acuerdo alcanzado a raíz del Consejo Europeo de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999, la reforma se centró, principalmente, en los temas siguientes:

- un nuevo ajuste de los precios internos con respecto a los precios mundiales, compensado, en parte, mediante ayudas directas a los productores;
- la introducción por parte de los Estados miembros del respeto de las condiciones medioambientales (ecocondicionalidad) para la atribución de las ayudas, y la posibilidad de reducirlas (modulación) para financiar medidas de desarrollo rural;
- retomando las conclusiones de la Conferencia de Cork de 1996, el refuerzo de las medidas estructurales en vigor en el marco de una nueva política de desarrollo rural, en adelante denominada «segundo pilar de la PAC» (véase la ficha 3.2.6);
- la estabilización presupuestaria mediante un marco financiero estricto para el período 2000-2006.

##### C. La reforma de junio de 2003: hacia una PAC basada en las ayudas disociadas

Con ocasión de la Cumbre de Berlín de 1999, los Quince adoptaron las propuestas de la Agenda 2000 e invitaron a la Comisión a efectuar un examen intermedio en 2002 para evaluar el impacto de la última reforma de la PAC. Esta revisión intermedia acabó convirtiéndose en la reforma más ambiciosa de la PAC hasta la fecha, en torno a cuatro objetivos primordiales: incrementar la conexión de la agricultura europea con los mercados mundiales, preparar la ampliación de la Unión Europea, responder de una manera más satisfactoria a las nuevas exigencias sociales en materia de protección del medio ambiente y calidad de los productos (con una opinión pública alterada a causa de las sucesivas crisis sanitarias) y compatibilizar en mayor medida la PAC con las exigencias de terceros países.

El 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, los ministros de Agricultura de la Unión alcanzaron un acuerdo que, en realidad, remodeló profundamente la PAC e introdujo una serie de nuevos principios o mecanismos:

- la disociación de las ayudas con respecto a los volúmenes producidos, con el fin de mejorar la orientación de las explotaciones, en función del mercado, y de reducir las distorsiones sobre la producción y el comercio de productos agrícolas. Estas ayudas disociadas adoptaron en adelante la forma de un pago único por explotación, centrado en la estabilidad de los ingresos;
- la condicionalidad («cross-compliance» en inglés), que supeditaba los pagos únicos al cumplimiento de una serie de criterios en materia de medio ambiente y salud pública, en respuesta a las expectativas de los ciudadanos europeos;
- la compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, en la medida en que la disociación de las ayudas tenía como objetivo final permitir la inclusión del régimen de pago único en el «compartimento verde» (véase la ficha 3.2.7);
- la redistribución pública de los derechos de pago atribuidos a las explotaciones en función de las referencias históricas, por medio de dos mecanismos: la modulación, que permite la transferencia de los créditos entre los dos pilares de la PAC con el fin de consolidar el desarrollo rural y la aplicación posible de un modelo regional de disociación que permita la armonización de los pagos por hectárea asignados según criterios territoriales;
- la disciplina financiera, principio consagrado con posterioridad en las perspectivas financieras para 2007-2013 (DO C 139 de 14.6.2006), en virtud del cual se congeló el presupuesto del primer pilar de la PAC y se impusieron límites anuales obligatorios;
- por último, en 2007 se creó una organización común única de los mercados (OCM única), que codificó los mecanismos de reglamentación de las 21 organizaciones comunes de los mercados (OCM) existentes (Reglamento (CE) n.º 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007).

#### D. El «chequeo» de 2009: la consolidación del marco de la reforma de 2003

El «chequeo», aprobado por el Consejo el 20 de noviembre de 2008, permitió revisar un amplio abanico de medidas aplicadas tras la reforma de la PAC de 2003. El proyecto pretendía lo siguiente:

- reforzar la disociación total de las ayudas mediante la eliminación progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos en el régimen de pago único por explotación;

- reorientar parcialmente los fondos del primer pilar a favor del desarrollo rural aumentando el índice de modulación de las ayudas directas;
- flexibilizar las normas de intervención pública y de control de la oferta con el objetivo de no frenar la capacidad de los agricultores para reaccionar ante las señales del mercado.

#### E. Hacia la PAC 2020

La reforma de 2013 supuso la última fase de este proceso de adaptación de la PAC abierto e inconcluso (Reglamentos (UE) n.ºs 1303 a 1308/2013, DO L 347 de 20.12.2013). Las líneas generales de la PAC para el período 2014-2020 persiguen:

- la conversión de las ayudas disociadas en un sistema de ayuda multifuncional. La fase de disociación de la producción respecto de las ayudas agrícolas en beneficio de una ayuda genérica a las rentas, iniciada en 2003, cede el testigo a una fase de revinculación de los instrumentos respecto a objetivos específicos, eliminando cualquier referencia histórica («orientación»). Los pagos únicos a las explotaciones se sustituyen por un sistema de pagos por niveles o estratos que incluyen siete componentes: 1) un «pago básico»; 2) un «pago verde» para bienes públicos medioambientales (componente ecológico); 3) un pago complementario a los agricultores jóvenes; 4) un «pago redistributivo» para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación; 5) una ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; 6) ayudas vinculadas a la producción; 7) por último, un régimen simplificado en favor de los pequeños agricultores. Las nuevas ayudas por hectárea se destinan únicamente a los agricultores activos (véase la ficha 3.2.5). Además, las dotaciones de pagos directos disponibles para cada Estado miembro se ajustarán progresivamente de manera que todos puedan acceder a un pago mínimo en euros por hectárea de aquí a 2019 (lo que se conoce como proceso de «convergencia externa»);
- la consolidación de los dos pilares de la PAC: el primer pilar, que financia las ayudas directas y las medidas de mercado, íntegramente con cargo al FEAGA; el segundo pilar en favor del desarrollo rural, en régimen de cofinanciación. La modulación de las ayudas directas en favor del segundo pilar se elimina y se sustituye por una reducción obligatoria de los pagos básicos a partir de 150 000 euros («degresividad»). También se amplía la flexibilidad entre pilares: desde 2015, los Estados miembros tienen la posibilidad de transferir fondos inicialmente asignados en ambos sentidos (del primer pilar al segundo pilar, hasta el 15 %, y del segundo al primero, hasta el 25 % para algunos Estados) (véase la ficha 3.2.5);

- la consolidación de las herramientas de la OCM única como «redes de seguridad», que solo se aplican en caso de crisis de los precios y perturbaciones de los mercados. Por otra parte, se confirma la supresión de todas las medidas de control de la oferta: en septiembre de 2017 expiró el sistema de cuotas de azúcar y, desde 2016, los derechos de plantación de viñedos han sido sustituidos por un sistema de autorizaciones. El nuevo régimen exento de cuotas aplicable al sector de la leche, en vigor desde 2015, ha sido precedido por la adopción de un minipaquete «lácteo» (Reglamento (UE) n.º 261/2012, DO L 94 de 30.3.2012). Además, la nueva OCM única crea una nueva «reserva de crisis» para responder a posibles perturbaciones de los mercados (véase la ficha 3.2.4);
- un enfoque más integrado, específico y territorial para el desarrollo rural. Asimismo, está prevista una mejor coordinación de las medidas rurales con el resto de los Fondos Estructurales (véase la ficha 3.1.1). Se simplifica la amplia gama de herramientas existentes dentro del segundo pilar de la PAC para concentrarse en la ayuda a la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el «conocimiento», el establecimiento de jóvenes agricultores, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado (véase la ficha 3.2.6).

Tras las decisiones de 2013, se han iniciado algunos trámites con vistas a adaptar los marcos normativos a la luz de la evolución institucional, económica y presupuestaria. En 2016 se estableció un segundo paquete «lácteo» con el fin de reducir la oferta y hacer frente a la crisis de los precios padecida por los criadores europeos tras la supresión de las cuotas en 2015 (DO L 242 de 9.9.2016). La Comisión también organizó la conferencia Cork 2.0 en septiembre de 2016, reabriendo el debate sobre la política de desarrollo rural posterior a 2020 (véanse las fichas 3.2.6 y 3.2.9). Ha propuesto igualmente algunas medidas de simplificación de los actos de base de la PAC (Reglamento «ómnibus») (véase la ficha 3.2.9), aprovechando la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (véanse las fichas 1.4.3 y 3.2.2). Este proceso ha concluido antes de finales del año 2017 y se ha publicado la nueva normativa (Reglamento (UE) n.º 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017). Además, el grupo operativo sobre mercados creado en enero de 2016 presentó su informe final en noviembre de 2016, con recomendaciones sobre mejoras en la regulación de la cadena alimentaria y los mercados agrícolas que deben dar lugar a propues-

tas legislativas. Por último, la Comisión presentó una Comunicación sobre «El futuro de los alimentos y de la agricultura» en noviembre de 2017, abriendo el proceso de reforma de la PAC para después de 2020.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha secundado de manera general todas las reformas de la PAC. En particular, ha retomado la mayoría de las orientaciones formuladas por la Comisión para la reforma de 2003, mostrándose favorable a la disociación parcial y rechazando la noción de degresividad de las ayudas (P5\_TA(2003)0256, de 5 de junio de 2003, DO C 68 E de 18.3.2004). Además, el Parlamento volvió a solicitar una codecisión plena en materia de política agrícola, un objetivo que se logró con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (véanse las fichas 1.1.5 y 3.2.1).

Por lo que respecta al futuro de la PAC después de 2013, el Parlamento empezó a debatir el asunto incluso antes de la presentación de la Comunicación y las propuestas legislativas de la Comisión. Sobre la base de un informe de propia iniciativa, el Parlamento aprobó una Resolución al respecto el 8 de julio de 2010 (DO C 351 E de 2.12.2011, p. 103). Los diputados han fijado sus ejes prioritarios de la nueva PAC para el siglo XXI: la seguridad alimentaria, el comercio justo, el mantenimiento de la actividad agrícola en el conjunto de los territorios de la Unión, la calidad de los alimentos, la defensa de la biodiversidad y la protección del medio ambiente, la remuneración justa de los bienes públicos suministrados por los agricultores y, por último, un desarrollo rural basado en la creación de empleos «verdes». Estos ejes fueron confirmados por su Resolución, de 23 de junio de 2011, relativa a la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte de 2020 (DO C 390 E de 18.12.2012, p. 49).

El Parlamento modificó las propuestas legislativas sobre la PAC después de 2013, que se convirtieron, en su versión modificada, en el mandato de negociación con el Consejo (Resoluciones P7\_TA(2013)0084, P7\_TA(2013)0085, P7\_TA(2013)0086 y P7\_TA(2013)0087, de 13 de marzo de 2013). Sobre esta base, y después de más de cuarenta diálogos tripartitos, se alcanzó un acuerdo político y el Parlamento se pronunció sobre los nuevos Reglamentos agrícolas el 20 de noviembre de 2013, justo tras la adopción del paquete financiero 2014-2020 (Resoluciones P7\_TA(2013)0490 a P7\_TA(2013)0494, DO C 436 de 24.11.2016, pp. 270 a 280).

→ Albert Massot

### 3.2.4. El primer pilar de la PAC: I — la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios

*La OCM es el marco que contiene las medidas de mercado previstas en el seno de la PAC. Sucesivas reformas condujeron a la fusión, en 2007, de veintiuna OCM en una OCM única para todos los productos agrarios. Paralelamente, las revisiones de la PAC han orientado progresivamente y en mayor medida esta política hacia los mercados y han reducido el alcance de las herramientas de intervención; estas se consideran ahora «redes de seguridad» a las que debe recurrirse solo en caso de crisis.*

#### Base jurídica

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y Reglamento (UE) n.º 1370/2013 del Consejo.

#### Presentación: de veintiuna OCM a una OCM única

Las OCM constituyen un elemento fundamental de la PAC desde su creación, dado que fue en el seno de estas donde se pusieron en marcha los regímenes de apoyo a los mercados, diferenciados por sectores agrícolas.

La creación de una OCM tiene por objeto alcanzar los objetivos de la PAC (artículo 40 del TFUE), en particular estabilizar los mercados, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores e incrementar la productividad agrícola. La OCM se aplica a los productos mencionados en el anexo I del TFUE. Integra una serie de mecanismos que regulan la producción y el comercio de estos productos dentro de la Unión. Estos mecanismos ofrecen garantías que varían en función de las características específicas de los productos de que se trate. Las medidas de mercado de la OCM forman parte del primer pilar de la PAC.

Hasta la entrada en vigor de la OCM única en 2007 (Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo), coexistían veintiuna OCM específicas, definidas en sus correspondientes reglamentos de base. Inicialmente, las OCM se basaban principalmente en precios garantizados, que fueron reduciéndose progresivamente a través de una compensación, íntegra en un primer momento para luego pasar a ser parcial, consistente en la concesión de ayudas directas. Además, a partir de la reforma de 2003 (3.2.3), la mayoría de las ayudas directas, que estaban integradas en las distintas OCM, se disociaron progresivamente de la producción (establecimiento del régimen de pago único) y se transfirieron en un primer momento de los reglamentos propios de las OCM al Reglamento (CE) n.º 1782/2003 y, a continuación, tras la adopción del «chequeo», al Reglamento (CE) n.º 73/2009.

Las reformas sucesivas transformaron las herramientas de intervención, que se consideran ahora «redes de seguridad», es decir, solo se recurre a ellas en caso de crisis provocadas por perturbaciones importantes en los mercados. En lo que a las ayudas a través de los precios se refiere, solo se han conservado los precios de intervención (precios garantizados por debajo de los cuales un organismo de intervención designado por los Estados miembros compra las cantidades producidas y las almacena). La intervención en sí misma se ha reducido de forma considerable (véase más adelante el apartado relativo a la financiación de la OCM).

#### La nueva OCM después de 2013

La normativa de la OCM es particularmente compleja: el Reglamento de base tiene 232 artículos, a los que se ha de añadir la gran cantidad de normas resultantes de los actos delegados y de ejecución.

En la OCM se indican los productos agrarios abarcados. Tiene una vertiente interna (medidas de intervención, y disposiciones aplicables a la comercialización y a las organizaciones de productores) y una vertiente externa relativa a los intercambios con terceros países (certificados de importación y exportación, derechos de importación, gestión de los contingentes arancelarios, restituciones por exportación, etc.). La OCM también cubre las normas en materia de competencia aplicables a las empresas y las normas sobre ayudas públicas, y tiene asimismo disposiciones de carácter general relativas a medidas excepcionales (especialmente medidas para evitar perturbaciones del mercado como consecuencia de fluctuaciones de los precios o de otros acontecimientos, medidas de apoyo en caso de enfermedades animales y pérdida de confianza de los consumidores debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas, y medidas relativas a las prácticas concertadas durante los periodos de desequilibrios graves en los mercados) y la nueva reserva para crisis en el sector agrario.

Esta reserva es un nuevo instrumento, concebido para apoyar al sector en caso de crisis que afecten a la producción o la distribución, que se constituye aplicando cada año una reducción de los pagos directos en el marco del mecanismo de disciplina financiera (Reglamento (UE) n.º 1306/2013). La disciplina financiera se aplica únicamente a los pagos directos que superen los 2 000 euros. En caso de que la reserva no se utilice, su importe se restituye cada año a los agricultores. Para el periodo 2014-2020, la reserva se reparte en siete tramos anuales iguales de 400 millones de euros cada uno (lo que equivale a un importe total de 2 800 millones de euros). La reserva para crisis puede utilizarse para financiar las medidas excepcionales destinadas a evitar perturbaciones del mercado.

Se han revisado los sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado para mejorar su capacidad de reacción y eficacia. El periodo de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo se ha prolongado un mes más; se prevé una adjudicación automática para la leche y la leche desnatada en polvo a partir de ciertos límites máximos; para la mantequilla, el volumen máximo para la compra a precio fijo se eleva a 50 000 toneladas; además, algunos quesos DOP (denominación de origen protegida) o IGP (indicación geográfica protegida) pueden beneficiarse de la ayuda al almacenamiento privado.

En cuanto a las medidas de control de la oferta, el régimen de las cuotas de azúcar finalizó el 30 de septiembre de 2017. La nueva OCM incluye también la expiración del régimen de derechos de plantación del sector vitivinícola a finales de 2015. Después, para el periodo 2016-2030, se ha establecido un régimen de autorización de nuevas plantaciones (conforme a las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre el vino de diciembre de 2012). Las autorizaciones de plantaciones de vid podrán aumentar un 1 % cada año.

En el sector lácteo, se confirmó la desaparición de las cuotas el 31 de marzo de 2015. Las disposiciones del «minipaquete lácteo» sobre las relaciones contractuales en el sector de la leche y los productos lácteos (Reglamento (UE) n.º 261/2012), que se han incorporado al nuevo Reglamento, tienen por objeto fortalecer el poder de negociación de los productores de leche en la cadena de suministro. En particular, estas medidas permiten a los Estados miembros establecer la obligación de celebrar contratos escritos entre los ganaderos y los transformadores lácteos, además de permitir que los ganaderos negocien sus contratos conjuntamente a través de organizaciones de productores. Estas organizaciones también pueden regular la oferta de quesos DOP/IGP. La Comisión presentó en noviembre de 2016 el segundo infor-

me sobre el funcionamiento de las disposiciones del «paquete lácteo» y llegó a la conclusión de que este fortalece la posición de los productores de leche en la cadena de suministro.

Por otro lado, se han prorrogado los programas en favor del consumo de fruta y leche en las escuelas, y el presupuesto anual asignado al plan de consumo de fruta en las escuelas ha pasado de 90 a 150 millones de euros. El Reglamento (UE) 2016/791 ha mejorado el funcionamiento de esos programas.

Las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, a las asociaciones de organizaciones de productores y a las organizaciones interprofesionales se han ampliado a todos los sectores para reforzar el poder de negociación de los agricultores. Su financiación procede del presupuesto para el desarrollo rural. Por otra parte, las organizaciones de productores en los sectores del aceite de oliva, de los cultivos herbáceos y de la carne de vacuno pueden participar en negociaciones colectivas en nombre de sus miembros, siempre que se den determinadas condiciones. En algunos casos, la Comisión puede autorizar a las organizaciones de productores reconocidas, a sus asociaciones y a las organizaciones interprofesionales reconocidas a tomar medidas temporales destinadas a estabilizar los mercados (retirada del mercado o almacenamiento por operadores privados, por ejemplo).

El nuevo Reglamento mantiene las restituciones por exportación hacia terceros países, pero únicamente para algunos productos y cuando las condiciones del mercado interior se corresponden con las determinadas por las medidas excepcionales.

La adaptación de la PAC al Tratado de Lisboa (en particular en los aspectos relativos a la aplicación del artículo 43, apartado 3, del TFUE, en virtud del cual el Consejo decide en solitario) ha sido una cuestión delicada en las negociaciones de la reforma de la OCM. Así, un determinado número de medidas relativas a la intervención pública y el almacenamiento privado, los programas de distribución en las escuelas, las restituciones por exportación y el sector del azúcar pasan a ser ahora competencia exclusiva del Consejo (Reglamento (UE) n.º 1370/2013 del Consejo) (3.2.1).

### Financiación de la OCM

La OCM se financia mediante el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). En 2017, el conjunto de medidas vinculadas a la intervención en los mercados representó alrededor de 3 100 millones de euros, es decir, el 6,9% de los gastos totales del FEAGA. El cuadro 1 muestra un descenso drástico en las cantidades destinadas a las restituciones por exportación.

**Cuadro 1. Gastos del FEAGA relativos a la intervención en los mercados agrícolas (en millones de euros)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Almacenamiento	173,4	93,6	-194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Restituciones por exportación	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Otras medidas de mercado	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
<b>Total</b>	<b>3 906,4</b>	<b>3 933,5</b>	<b>3 413,1</b>	<b>3 508,6</b>	<b>3 304,7</b>	<b>2 589,2</b>	<b>2 716,7</b>	<b>3 238,2</b>	<b>3 088,6</b>

Fuente: Informes financieros de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

A diferencia de las ayudas directas y al desarrollo rural, a las medidas de mercado no se les asigna de antemano una dotación presupuestaria nacional. En el periodo 2014-2020, los fondos disponibles para la política de mercados de la Unión, incluida la reserva para crisis, deberían representar aproximadamente el 4 % del presupuesto total de la PAC (17 500 millones de euros).

La OCM ha cobrado importancia por las crisis en los sectores de la leche, la carne de porcino, y las frutas y hortalizas. La Comisión Europea adoptó tres baterías de medidas de apoyo en septiembre de 2015, marzo de 2016 y julio de 2016. El primer paquete de medidas, por un valor de 500 millones de euros, tenía por objeto dotar de liquidez a los agricultores y limitar los desequilibrios en los mercados (en particular, mediante la implantación de un régimen de almacenamiento privado de carne de porcino y aumentando las ayudas al almacenamiento privado de mantequilla y leche desnatada en polvo). Posteriormente, en marzo de 2016, la Comisión activó por primera vez una de las medidas excepcionales (artículo 222 del Reglamento por el que se crea la OCM), a fin de permitir el establecimiento de acuerdos voluntarios para la limitación de la producción por parte de las organizaciones de productores, las organizaciones interprofesionales y las cooperativas pertenecientes al sector lácteo. Esta decisión vino a completar el aumento temporal de las ayudas estatales y la duplicación de los límites máximos de intervención para la leche desnatada en polvo y la mantequilla. Por último, en septiembre de 2016, un paquete de medidas previó la creación de un régimen aplicable en toda la Unión para incentivar la reducción de la producción lechera (150 millones de euros), una ayuda de adaptación condicional que los Estados miembros deberán definir y aplicar a partir de una lista propuesta por la Comisión (350 millones de euros, a los que los Estados miembros podrán añadir fondos nacionales por un importe equivalente), medidas técnicas destinadas a ofrecer una cierta flexibilidad (por ejemplo, en materia de ayuda asociada), un apoyo a la liquidez y un refuerzo de los instrumentos de la red de seguridad (prolongando las medidas de intervención y las ayudas al almacenamiento privado de leche desnatada en polvo). Hasta la fecha no ha habido que recurrir a la reserva de crisis.

El grupo de trabajo creado en enero de 2016 para reflexionar acerca del futuro de la política de los mercados agrícolas presentó su informe final en noviembre de 2016. El Parlamento Europeo ha hecho suyas las sugerencias del grupo para presentar las enmiendas complementarias a la propuesta de Reglamento «ómnibus» (COM(2016)0605 de noviembre de 2016) que acompañaba a la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (3.2.9). En octubre se alcanzó un acuerdo con el Consejo, que se publicó en diciembre de 2017 (Reglamento (UE) n.º 2393/2017).

### Papel del Parlamento Europeo

El «minipaquete lácteo» (Reglamento (UE) n.º 261/2012) fue el primer acto legislativo agrícola adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

La OCM fue una de las cuestiones más controvertidas en las negociaciones sobre la nueva PAC. De los cuatro Reglamentos relativos a la PAC, el que tuvo una votación más reñida en el Pleno fue el Reglamento de la OCM (23 de marzo de 2013; 375 votos a favor y 277 votos en contra). Esto se debió en gran parte a que en él se abordan temas especialmente delicados, como la regulación de los mercados agrarios, la aplicación de las normas de competencia a la agricultura y el papel que le corresponde desempeñar a cada institución en la PAC (en particular, en lo relativo al artículo 43, apartado 3, del TFUE). El Parlamento Europeo, actuando como colegislador, ha dejado huella en el nuevo Reglamento. Así, por ejemplo, el Parlamento apoyó el regreso del trigo duro a la lista de productos que pueden ser objeto de intervención, el aumento de la limitación cuantitativa para la intervención pública de la mantequilla (50 000 toneladas frente a las 20 000 de la propuesta de la Comisión), la incorporación de los quesos con DOP o IGP a la lista de productos admisibles para la ayuda al almacenamiento privado, el aumento del límite máximo de la ayuda financiera de la Unión a las organizaciones de productores y a las asociaciones de estas en el sector de las frutas y hortalizas, la ampliación del régimen de las cuotas de azúcar hasta 2017, el mantenimiento de un régimen de autoriza-



ciones para plantaciones de vid tras la expiración del régimen de derechos de plantación, etc.

Además, el Parlamento sigue con atención la preparación por parte de la Comisión de actos delegados relacionados con la OCM con el fin de garantizar que realmente se corresponden con el compromiso político alcanzado en el momento de la reforma, puesto que el Parlamento puede formular objeciones al res-

pecto que obligarían a la Comisión, llegado el caso, a derogar el acto en cuestión (3.2.1).

El Parlamento sigue asimismo muy de cerca las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis del sector agrario.

---

→ [Albert Massot](#)

## 3.2.5. El primer pilar de la política agrícola común (PAC): II — los pagos directos a las explotaciones

*La reforma de 2003 y el «chequeo» de 2009 disociaron la mayor parte de las ayudas directas y las transfirieron al nuevo régimen de pago único (RPU) y al régimen simplificado de pago por superficie para los nuevos Estados miembros. En el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 se define un nuevo sistema de pagos directos a partir del 1 de enero de 2015.*

### Base jurídica

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549) y Reglamento (UE) n.º 1307/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608), modificados por el Reglamento (UE) 2017/2393 (DO L 350 de 29.12.2017, p. 15), denominado «Reglamento Omnibus», adjunto a las propuestas que presentó la Comisión con motivo de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020.

### Objetivos

La PAC para el periodo 2014-2020 mantiene la existencia de dos pilares, pero aumenta los vínculos entre ellos, con lo que proporciona un enfoque más global e integrado del apoyo a la política. En concreto, introduce una nueva arquitectura para los pagos directos con un enfoque más específico, y que resulta más equitativa y ecológica. El Reglamento (UE) n.º 1307/2013 es el acto de base único y un código exhaustivo para los pagos directos a las explotaciones.

### Contenido del Reglamento (UE) n.º 1307/2013

#### A. Visión de conjunto

En cuanto a los mecanismos de ayudas directas, pasan de la «disociación» o «desvinculación» a la «focalización». El sistema de desvincular la ayuda agrícola de la producción y facilitar ayuda genérica a las rentas, que se inició en 2003, pasa ahora a un sistema en el que cada componente está vinculado a objetivos específicos. Los pagos únicos por explotación se sustituyen por un sistema de pagos multifuncional, en torno a siete componentes: 1) un pago básico por hectárea, armonizado en función de criterios económicos o administrativos, a escala nacional o regional, y sometido a un proceso de convergencia (denominada «interna»); 2) un componente ecológico, como ayuda complementaria para compensar los costes asociados al suministro de bienes públicos medioambientales no remunerados por el mercado; 3) un pago complementario a los agricultores jóvenes; 4) un «pago redistributivo» para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación;

5) una ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; 6) una ayuda vinculada a la producción para determinadas zonas o tipos de agricultura por motivos económicos o sociales; 7) un régimen simplificado opcional para los «pequeños agricultores», con pagos inferiores a 1 250 euros. Los tres primeros componentes son obligatorios para los Estados miembros y los cuatro últimos, facultativos. Los Estados miembros deben destinar el 30 % de su dotación nacional para pagos directos al componente ecológico. El 70 % restante se asignará a los pagos «básicos», previa deducción del importe comprometido para las reservas nacionales de derechos (obligatorias hasta el 3 % de las dotaciones nacionales) y para los pagos complementarios en concepto de pagos redistributivos (hasta el 30 %), a favor de los jóvenes agricultores (hasta el 2 %), de las zonas desfavorecidas (hasta el 5 %) o en forma de pagos vinculados a la producción (hasta el 15 %). Las nuevas ayudas por hectárea se destinan únicamente a los agricultores activos (de conformidad con una lista negativa que debe configurar cada Estado). Además, dichas ayudas están sometidas a un proceso parcial de convergencia (denominada «externa») entre los Estados miembros hasta 2019, sin eliminar por completo la heterogeneidad en el conjunto del territorio de la Unión (debida a las diferentes dotaciones de las ayudas y a las superficies subvencionables asignadas a cada Estado en 2015).

#### B. Principales aspectos

##### 1. Régimen de pago básico / pago simplificado por superficie (obligatorio para los Estados)

Los Estados miembros dedican un 70 % de su dotación nacional para pagos directos al nuevo régimen de pago básico, una vez deducidos los importes comprometidos para los complementos para jóvenes agricultores y para otras opciones tales como los complementos para zonas desfavorecidas, el régimen para los pequeños agricultores, el pago redistributivo y los pagos asociados. Para doce Estados miembros, la fecha final del sistema del régimen de pago único por superficie, a tanto alzado, más sencillo, se amplía hasta 2020. En cuanto a la convergencia interna, aquellos Estados miembros que en 2013 conservaban asignaciones basadas en referencias históricas deben pasar a sistemas más similares de pagos por hectárea. Para ello se les ofrece la elec-

ción entre varias posibilidades: pueden adoptar un enfoque nacional o regional (basado en criterios administrativos o agronómicos), que permite alcanzar una proporción regional o nacional a más tardar en 2019 o garantizar que aquellas explotaciones que obtienen menos del 90 % de la proporción media regional o nacional verán un aumento gradual, con la garantía adicional de que cada agricultor alcanzará un pago mínimo del 60 % de la media nacional o regional a más tardar en 2019. Los importes disponibles para los agricultores que reciban más de la media regional o nacional se ajustan en proporción, dejando claro que los Estados miembros pueden limitar las «pérdidas» de apoyo al 30 %.

## **2. Mecanismos de redistribución de los pagos de base (opcional)**

Los Estados miembros disponen del derecho a utilizar un pago redistributivo para las primeras hectáreas mediante el cual pueden utilizar hasta el 30 % de la dotación nacional y redistribuirla a los agricultores por sus 30 primeras hectáreas (o hasta el tamaño medio de las explotaciones, si es mayor de 30 hectáreas). Otra posibilidad es aplicar un pago máximo por hectárea. Los Estados miembros que aplican el pago redistributivo pueden quedar excluidos de la reducción obligatoria de los pagos de base a partir de 150 000 euros (mínimo 5 %).

## **3. Régimen a favor de los jóvenes agricultores (obligatorio para los Estados)**

Con el fin de fomentar el recambio generacional, el pago básico otorgado a los jóvenes agricultores (nuevos agricultores menores de 40 años con explotaciones fundadas en los últimos cinco años) se completa con hasta un 25 % adicional durante los primeros cinco años de instalación. Se financiará con hasta el 2 % de la dotación nacional y será obligatorio para todos los Estados miembros. Se trata de una medida complementaria de otras medidas disponibles para jóvenes agricultores en el marco de programas de desarrollo rural.

## **4. Ecologización (obligatorio para los Estados con aplicación flexible)**

Además del régimen de pago básico o el régimen de pago único por superficie, cada explotación recibirá un pago adicional por hectárea por respetar determinadas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Los Estados miembros deben utilizar obligatoriamente un 30 % de su dotación nacional para financiarlo. Las tres medidas previstas son:

- la diversificación de cultivos: un agricultor debe cultivar por lo menos 2 cultivos si sus tierras de labor superan las 10 hectáreas y por los menos 3 cultivos si las tierras superan las 30 hectáreas; el cultivo principal puede cubrir como máximo el 75 % de las tierras de labor, y los dos cultivos principales, como máximo el 95 % de las tierras de labor;

- el mantenimiento de los pastos permanentes existentes;
- el mantenimiento de una superficie de interés ecológico de por lo menos el 5 % de las tierras de labor de la explotación para aquellas explotaciones con más de 15 hectáreas (sin contar los pastos permanentes ni los cultivos permanentes): lindes de campos, setos, árboles, barbecho, características del paisaje, biotopos, franjas de protección, zonas forestadas, cultivos fijadores del nitrógeno;

No respetar los requisitos ecológicos comportará sanciones muy elevadas; tras una transición, los infractores perderán hasta el 125 % de sus pagos de ecologización. Para evitar penalizar a los agricultores que ya abordan cuestiones ambientales y de sostenibilidad, el texto prevé un sistema de «equivalencia ecológica» según el cual se considera que la aplicación de prácticas beneficiosas para el medio ambiente cumple estos requisitos básicos. Por ejemplo, no se imponen requisitos adicionales a los productores ecológicos, puesto que sus prácticas han demostrado ofrecer un beneficio ecológico claro. Para otros, los programas agroambientales pueden incorporar medidas que se consideren equivalentes. El nuevo reglamento contiene una lista de tales medidas equivalentes. Para evitar su doble financiación, los pagos a través de los programas de desarrollo rural deben tener en cuenta los requisitos de ecologización.

## **5. Pagos vinculados (opcionales para los Estados)**

A fin de solucionar posibles efectos perjudiciales de la convergencia interna para sectores o regiones especialmente sensibles, los Estados miembros dispondrán de la posibilidad de proporcionar pagos vinculados, es decir, pagos asociados con productos específicos. La opción se limita al 8 % de la dotación nacional si el Estado miembro ya abona ayudas vinculadas, y hasta el 13 % si el nivel de estas supera el 5 %. La Comisión puede autorizar, de ser necesario, un nivel superior. Asimismo, existe la posibilidad de proporcionar una ayuda vinculada del 2 % para los cultivos proteicos.

## **6. Zonas condicionadas por limitaciones naturales / Zonas desfavorecidas (pago opcional)**

Los Estados miembros o las regiones pueden conceder un pago adicional de hasta el 5 % de la dotación nacional a zonas consideradas con limitaciones naturales.

## **7. Agricultores activos (obligatorio para los Estados pero con una aplicación flexible)**

Para resolver el problema de los denominados «agricultores de sofá» y eliminar varias de las lagunas jurídicas que han permitido a varias empresas reclamar pagos directos, a pesar de que su actividad eco-

nómica principal no es agrícola, la reforma impone normas más estrictas para los agricultores activos. Los Estados miembros deben respetar una nueva lista negativa de actividades que quedan excluidas de recibir pagos directos, a menos que las empresas específicas en cuestión puedan demostrar que llevan a cabo actividades agrícolas auténticas [podemos avanzar que, en el reglamento «ómnibus», se flexibilizan los criterios de prueba: Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017, p. 15; véase la ficha 3.2.9]. Los Estados miembros tienen la posibilidad de ampliar la lista negativa para incluir más actividades empresariales.

### 8. Superficies subvencionables (con aplicación flexible)

Las normas establecen 2015 como el nuevo año de referencia para la superficie de tierra declarada. Los Estados miembros que prevean un aumento importante de la superficie declarada subvencionable estarán autorizados a limitar el número de derechos de pago que se asignarán en 2015 al 135 % o el 145 % de la superficie total declarada en 2009.

### 9. Régimen para los pequeños agricultores (opcional)

La nueva PAC permite a los Estados miembros conceder a los pequeños agricultores un régimen simplificado en el caso de un pago anual de un máximo de 1 250 euros, independientemente del tamaño de la explotación. Los participantes afrontan requisitos de condicionalidad menos estrictos y quedan exentos de la ecologización. El coste total del régimen para pequeños agricultores no será superior al 10 % de la dotación nacional, salvo si un Estado miembro elige asegurar que los pequeños agricultores reciban lo mismo que recibirían sin este régimen.

### 10. Condicionalidad (obligatoria)

Las disposiciones relativas a la condicionalidad se confirman y simplifican, con lo que los pagos directos se supeditan a que los agricultores cumplan: a) normas sobre las condiciones agronómicas y medioambientales establecidas por los Estados miembros dirigidas a limitar la erosión del suelo, a mantener la estructura y los porcentajes de materias orgánicas del suelo y a garantizar un nivel mínimo de mantenimiento; b) las normas europeas en vigor relativas a la salud pública, a la salud animal, al medio ambiente y al bienestar animal. Si un agricultor no cumple las normas de condicionalidad, se reducen parcialmente o incluso se suprimen los pagos directos a los que pueda tener derecho. El texto confirma que la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre un uso sostenible de los plaguicidas se incorporarán en el sistema de condicionalidad una vez que todos los Estados miembros hayan demostrado aplicarlas correctamente y se hayan determinado claramente las obligaciones para los agricultores.

### 11. El mecanismo de disciplina presupuestaria y financiera (obligatorio)

Se aplica un mecanismo de disciplina presupuestaria con objeto de mantener los gastos del primer pilar de la PAC por debajo de los límites presupuestarios anuales que se fijan en el marco financiero plurianual (véase la ficha 1.4.3). Cuando las proyecciones indiquen que se superará el total de gastos previstos para un ejercicio dado, se propondrá un ajuste de los pagos directos. La posible reducción no se aplicará a los primeros 2 000 euros recibidos por cada agricultor. Por otra parte, los pagos directos asignados previamente a los agricultores podrán también reducirse en cada ejercicio para alimentar la nueva reserva de crisis de los mercados hasta los 400 millones de euros (véase la ficha 3.2.4).

### 12. Sistema integrado de gestión y control (obligatorio)

También se confirma y se refuerza el sistema integrado de gestión y control (también conocido por su sigla en inglés IACS), que ahora incluye como mínimo los elementos siguientes: una base de datos informática, un sistema de identificación de parcelas agrícolas, un sistema de identificación y registro de los derechos de pagos directos, un sistema de control integrado y un sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

## Papel del Parlamento Europeo

El 13 de marzo de 2013, el Parlamento adoptó una serie de resoluciones relativas a las propuestas legislativas de la PAC posterior a 2013 [P7\_TA(2013)0084 a P7\_TA(2013)0087, DO C 36 de 29.1.2016, pp. 240-704] que se han convertido en el mandato de negociación con el Consejo. Después de varios diálogos tripartitos, el 26 de junio de 2013, se alcanzó un acuerdo político. No obstante, todavía fue necesaria una labor de conciliación entre el Parlamento y el Consejo para aclarar algunos aspectos financieros de los pagos directos y del desarrollo rural. Una vez solucionadas estas cuestiones, el Parlamento Europeo aprobó el 20 de noviembre de 2013, inmediatamente después de la adopción del marco financiero plurianual 2014-2020, otra serie de Resoluciones [P7\_TA(2013)0490 a P7\_TA(2013)0494, DO C 436 de 24.11.2016, pp. 270-280], en las que manifestaba una vez más su dictamen favorable a la nueva PAC. En el marco de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, las enmiendas presentadas por el Parlamento mejoraron las normas relativas a los pagos de ecologización y a los jóvenes agricultores. Se alcanzó un acuerdo con el Consejo en octubre de 2017, cuyo texto se publicó en diciembre de 2017 [Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017, p. 15].

→ Albert Massot

## 3.2.6. El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural

*Como segundo pilar de la política agrícola común (PAC), la política de desarrollo rural de la Unión está concebida para brindar apoyo a las zonas rurales de la Unión y para responder a los numerosos retos económicos, ambientales y sociales del siglo xxi. Un mayor grado de flexibilidad (en comparación con el primer pilar) permite que las autoridades regionales, nacionales y locales formulen sus propios programas de desarrollo rural para siete años sobre la base de un «menú» de medidas europeo. A diferencia del primer pilar, financiado en su totalidad por la Unión, los programas del segundo pilar están cofinanciados por los fondos de la Unión y fondos regionales, nacionales o locales.*

### Base jurídica

- Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos).
- Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (ayuda al desarrollo rural).
- Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común);
- Reglamento Ómnibus (Reglamento (UE) 2017/2393; DO L 350 de 29.12.2017, p. 15) (que introduce cambios en los Reglamentos (UE) n.ºs 1305/2013 y 1306/2013).

### Función y prioridades

La política de la Unión en favor del desarrollo rural se introdujo como segundo pilar de la PAC en el marco de la reforma de la Agenda 2000. Cuenta con la financiación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y de fondos regionales o nacionales.

El objetivo del Feader es contribuir a la realización de la Estrategia Europa 2020 (estrategia de la Unión en favor del crecimiento y del empleo) mediante la promoción de un desarrollo rural sostenible en las zonas rurales.

La Comisión ha determinado tres prioridades principales para la política de desarrollo rural:

1. Fomentar la competitividad de la agricultura;
2. Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
3. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales que incluya la creación y la conservación del empleo.

Estos objetivos principales se plasman en las seis prioridades siguientes de la Unión para la política de desarrollo rural:

1. Impulsar la transferencia de conocimientos en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales;
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y aumentar la viabilidad de las explotaciones;
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en agricultura;
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura;
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal;
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

La aplicación de la política de desarrollo rural depende de la elaboración por parte de los Estados miembros (o de sus regiones) de programas de desarrollo rural. Estos programas plurianuales aplican una estrategia personalizada que responde a las necesidades específicas de los Estados miembros (o las regiones) y guarda relación con por lo menos cuatro de las seis prioridades antes mencionadas. Los programas se apoyan en un conjunto de medidas (que ellos combinan), elegidas a partir de un «menú» de medidas europeas detalladas en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (Reglamento sobre desarrollo rural) y cofinanciadas por el Feader (véanse los detalles a continuación). Los porcentajes de cofinanciación varían en función de las regiones y las medidas de que se trate. Los programas deben ser aprobados por la Comisión Europea y han de incluir un plan de financiación y un conjunto de indicadores de resultados. La Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha un sistema común de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural. En el actual periodo de programación, 2014-2020, se ha hecho hincapié en la coordinación entre el Feader y los demás Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): los fondos de la política de cohesión (Fondo de Cohesión, Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

### Las medidas del «menú europeo»

Las medidas que los Estados miembros deben incluir en sus programas abarcan los ámbitos siguientes:

- transferencia de conocimientos y actividades de información (formación profesional, acciones de información, etc.);
- servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas;
- regímenes de calidad de productos agrícolas y alimenticios (nuevas participaciones de los agricultores en regímenes de calidad);
- inversión en activos físicos (transformación de los productos agrícolas, infraestructuras, mejora del rendimiento y de la sostenibilidad de la explotación, etc.);
- reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas;
- desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas (ayudas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, las actividades no agrícolas en zonas rurales, etc.);
- servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (banda ancha, actividades culturales, infraestructuras turísticas, etc.);
- inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (reforestación y creación de superficies forestales; implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, incluyendo las plagas y enfermedades y las amenazas relacionadas con el clima; inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, así como su potencial de mitigación del cambio climático; inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales);
- creación de agrupaciones y organizaciones de productores;
- mantenimiento de las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima y promoción de los cambios necesarios a este respecto (medidas «agroambiente y clima»); estas medidas deberán incluirse obligatoriamente en los programas de desarrollo rural; los compromisos deben imponer mayores exigencias que los requisitos obligatorios;
- ayudas a la agricultura ecológica (pagos para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o para el mantenimiento de dichas prácticas);

- pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva marco del agua;
- ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas;
- pagos en favor del bienestar de los animales;
- ayudas para servicios silvoambientales y climáticos y para la conservación de los bosques;
- fomento de la cooperación entre agentes de los sectores agrario y forestal y de la cadena alimentaria (creación de centros y redes, grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas);
- un conjunto de herramientas de gestión del riesgo: pago de primas del seguro de cosechas, animales y plantas; fondos mutuales en caso de adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales; instrumento de estabilización de los ingresos (consistente en contribuciones financieras a fondos mutuales que ofrezcan compensación a los agricultores por una acusada disminución de sus ingresos).

Mediante el Reglamento Ómnibus, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, se aplican cambios sustanciales en el actual régimen de gestión de riesgos. El nuevo Reglamento introduce un nuevo instrumento de estabilización específico de cada sector que facilita compensaciones a los agricultores en caso de disminución acusada de sus ingresos que tendría una repercusión económica significativa en las zonas rurales. Se aplica el instrumento de estabilización sectorial si el descenso en los ingresos supera el 20 %. Una ayuda similar para los contratos de seguros ya está disponible en los casos en que más del 20 % de la producción anual media de un agricultor quede destruida.

En el Reglamento sobre desarrollo rural se establece un enfoque ascendente de desarrollo local por las partes interesadas locales (el enfoque Leader). Asimismo, el Feader financia una red europea encargada de conectar las diferentes redes nacionales y las organizaciones y administraciones nacionales que trabajan en el sector del desarrollo rural en la Unión, así como la red AEI, que pone en relación a agentes del mundo agrario y a investigadores para favorecer el intercambio de conocimientos. Por otra parte, el Reglamento prevé expresamente que los Estados miembros puedan elaborar subprogramas temáticos relacionados con los jóvenes agricultores, las pequeñas explotaciones agrícolas, las zonas de montaña, las cadenas de distribución cortas, las mujeres de las zonas rurales, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, la biodiversidad y la reestructuración de determinados sectores agrícolas.

## Aspectos financieros

Dentro del marco financiero plurianual 2014-2020, aproximadamente 100 000 millones de euros, más 61 000 millones de euros de fondos públicos procedentes de los Estados miembros, se han destinado al desarrollo rural. Francia (11 400 millones), Italia (10 400 millones), Alemania (9 400 millones) y Polonia (8 700 millones) son los cuatro beneficiarios principales del Feader. Al menos el 30 % de los fondos del Feader deben destinarse a inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000. Además, al menos el 5 % de la contribución del Feader debe reservarse al enfoque Leader. Los importes y los porcentajes de apoyo se detallan en el anexo II del Reglamento (por ejemplo, las ayudas a la creación de empresas destinadas a los jóvenes agricultores pueden alcanzar los 70 000 euros, las ayudas a los regímenes de calidad, los 3 000 euros anuales, y las ayudas a la agricultura ecológica, los 900 euros por año para los cultivos perennes).

## Aplicación

La Comisión Europea aprobó, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, los 118 programas de desarrollo rural elaborados por los 28 Estados miembros. Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional y ocho decidieron utilizar más de un programa (para reflejar su estructura geográfica o administrativa). La aplicación del segundo pilar varía mucho de un Estado miembro a otro, e incluso en el interior de un mismo Estado miembro. Los primeros elementos de análisis disponibles muestran que los Estados miembros han optado a menudo por la continuidad en las medidas seleccionadas. Así pues, las tres medidas más elegidas del «menú europeo» son las inversiones en activos físicos (23 % del gasto público total), las medidas «agroambiente y clima» (17 %) y las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (16 %). Asimismo, se ha señalado con frecuencia la complejidad administrativa de la aplicación del segundo pilar. Por tanto, uno de los objetivos de la próxima modernización de la PAC posterior a 2020 podría ser acordar métodos más sencillos que permitan una adecuada rendición de cuentas sin que ello suponga una carga indebida para las autoridades de gestión y de pago, los agentes de distribución y los beneficiarios.

## Reforma de la PAC posterior a 2020

El 29 de noviembre de 2017, la Comisión presentó una nueva comunicación sobre el futuro de la alimentación y de la agricultura, basada en las recomendaciones presentadas en la Declaración de Cork 2.0 sobre desarrollo rural (en septiembre de 2016, durante una conferencia europea celebrada en Cork, se lanzó la reflexión sobre el futuro del segundo pilar). La comunicación hace hincapié en el desarrollo sostenible, la preservación de los recursos naturales y la necesidad de garantizar el relevo generacional. Sobre este último punto, la comunicación invita a los Estados miembros a que elaboren programas que reflejen las necesidades de los jóvenes agricultores y propone que se simplifique el acceso de estos a los instrumentos financieros en apoyo de las inversiones agrícolas y al capital circulante. Finalmente, en el documento se define una nueva serie de prioridades, centrándose en las cadenas de valor rurales como la energía limpia, la bioeconomía emergente, la economía circular y el turismo ecológico.

## Papel del Parlamento Europeo

La última reforma de la PAC fue adoptada por vez primera mediante el procedimiento legislativo ordinario («codecisión») (3.2.3). El Parlamento Europeo sacó el máximo partido de su papel de colegislador, en concreto con el logro de un límite mínimo del 30 % de los fondos del Feader que se destinarán a inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000, tal como se ha visto. El Parlamento también insistió en la fijación del porcentaje de cofinanciación del Feader en un 85 % en el caso de las regiones menos desarrolladas, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del mar Egeo (el Consejo quería fijarlo en un 75 %). Finalmente, gracias al Parlamento, el importe máximo por hectárea destinado a las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas se fijó en 450 euros por hectárea frente a los 300 euros previstos en la propuesta inicial de la Comisión (cantidad que también contaba con el apoyo del Consejo).

→ François Nègre

## 3.2.7. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

*Los sistemas de ayudas nacionales para la agricultura se rigen por el Acuerdo sobre la Agricultura, que entró en vigor en 1995 y se negoció durante la Ronda de Uruguay (1986-1994). El objetivo a largo plazo de este Acuerdo es crear un sistema de comercio agrícola equitativo y orientado al mercado e iniciar un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos para el apoyo y la protección, y mediante la institución de normas reforzadas y más eficaces desde el punto de vista operativo y de disciplina. Por ello, la agricultura es especial, pues el sector tiene su propio acuerdo, cuyas disposiciones prevalecen.*

### Base jurídica

En el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en Ginebra en 1947, y del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmado en Marrakech en 1994 (DO L 336 de 23.12.1994), la Unión y sus Estados miembros actúan en virtud de los artículos 207 (política comercial común) y 217 y 218 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (5.2.2).

### El marco general del aspecto exterior de la PAC

Desde 1995 la totalidad de la PAC se encuentra sometida a la disciplina de la OMC, incluido un Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que aplica un procedimiento vinculante en caso de litigio, que garantiza el respeto de las nuevas normas multilaterales por parte de los Estados firmantes.

Además, la PAC se encuentra también condicionada por las concesiones agrícolas que se han reconocido en favor de muchos países, en el marco de varios acuerdos multilaterales y bilaterales, así como por las exenciones unilaterales concedidas en el ámbito del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Estos acuerdos preferenciales explican el alto índice de importaciones agrícolas de la Unión procedentes de los países en desarrollo (3.2.10, cuadro VI).

### El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

El GATT de 1947 se aplicaba inicialmente a la agricultura, pero de modo incompleto, y los Estados firmantes (o «partes contratantes») excluyeron este sector del ámbito de aplicación de los principios que se prevén en el Acuerdo general. En el periodo 1947-1994, los miembros podían utilizar subvenciones a la exportación de productos primarios agrícolas e imponer restricciones a la importación en determinadas condiciones, con el resultado de que las principales materias primas agrícolas encontraban barreras al comercio en una escala inhabitual en otros sectores. Por ello, el camino hacia un sistema de comercio agrícola equitativo y orientado al mercado era largo y complicado, y las negociaciones concluyeron finalmente durante la Ronda de Uruguay (1986-1994). Se concedió un estatuto especial

a la agricultura en los acuerdos y memorandos de acuerdos de la OMC relativos al comercio (que se celebraron en 1994 y entraron en vigor el 1 de enero de 1995) dado que el sector disfrutaba de un acuerdo específico, el Acuerdo sobre la Agricultura, cuyas disposiciones prevalecen. Además, determinadas disposiciones del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS) afectan también a la producción y al comercio agrícolas. Lo mismo sucede con el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) en lo tocante a la protección de las indicaciones geográficas. Por último, las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura respecto al acceso a los mercados se ven complementadas por el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (Acuerdo OTC) y por planes de asistencia técnica.

Estos acuerdos toleran una determinada flexibilidad en lo que a su aplicación se refiere, con respecto, por una parte, a los países en desarrollo miembros de la OMC (trato especial y diferenciado) y, por otra, a los países menos adelantados (PMA) y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios (disposiciones especiales).

Sobre la base del Acuerdo sobre la Agricultura, los Estados miembros de la OMC se comprometieron a aplicar un programa de reforma de las políticas agrícolas vigentes, que fija disciplinas relativas a tres ámbitos principales:

#### A. El acceso a los mercados

El Acuerdo sobre la Agricultura pretendía mejorar el acceso a los mercados, imponiendo para ello:

- la transformación de la totalidad de las medidas de protección en frontera en derechos arancelarios (equivalentes arancelarios), para, acto seguido, reducirlos progresivamente (un 36 % a lo largo de seis años —de 1995 a 2000— con respecto al periodo de referencia 1986-1988 para los países desarrollados, y un 24 % para los países en desarrollo);
- por lo que se refiere a los productos específicos que no son objeto de aranceles, se introdujeron compromisos de «acceso mínimo» en favor de terceros países mediante la apertura de contingentes arancelarios, los cuales representaban, con respecto a cada grupo de productos, a fi-



nales de 2000, un 5 % del consumo durante el periodo de base 1986-1988;

- el mantenimiento de las concesiones arancelarias a la importación en el nivel que presentaban entre 1986 y 1988 (el denominado «acceso corriente»); la introducción de una cláusula de salvaguardia especial, de aplicación en caso de superarse el volumen de las importaciones con respecto a un límite determinado, o de descenso de los precios de las importaciones por debajo de determinado nivel.

## B. La ayuda interna

El Acuerdo sobre la Agricultura prevé una reducción de los volúmenes de ayuda, diferenciada en función de la naturaleza de las subvenciones, las cuales se clasifican en distintos «compartimentos», según sus capacidades de distorsión de los mercados agrícolas.

- El «compartimento naranja o ámbar», denominado asimismo «Medida Global de la Ayuda» (MGA), comprende las medidas de apoyo basado en los precios y las subvenciones directamente relacionadas con la producción que no se encuentran exoneradas de la obligación de reducción. Debía reducirse un 20 % en seis años con respecto al periodo de referencia 1986-1988. Por otra parte, todos los miembros de la OMC pueden aplicar la «cláusula de minimis», la cual posibilita excluir de la MGA corriente aquellas ayudas cuya cuantía sea inferior a un 5 % del valor del producto en cuestión (ayudas específicas) o de la producción agrícola total (ayudas no específicas). Este límite máximo se ha fijado en un 10 % para los países en desarrollo.
- El «compartimento azul» engloba las ayudas vinculadas a programas de control de la oferta, exentas de compromisos de reducción: por ejemplo, las ayudas directas basadas en una superficie y en rendimientos fijos, o asignadas en función de un número determinado de cabezas de ganado (caso de las «ayudas compensatorias», que se aprobaron en 1992 en el marco de la PAC) (3.2.3). No obstante, la suma de la ayuda asignada en el marco de la MGA y de las subvenciones que se incluyen en el compartimento azul («MGA total») no debe rebasar, para ningún producto, el importe de la ayuda total concedida en el transcurso de la campaña de comercialización de 1992.
- El «compartimento verde» incluye dos grupos de ayudas. El primero concierne los programas de servicios públicos (por ejemplo, la investigación, la formación, la divulgación, la promoción, las infraestructuras, la ayuda alimentaria interior o las existencias públicas destinadas a reservas de seguridad alimentaria). El segundo se refiere a los pagos directos asignados a los productores totalmente disociados de la producción. Principalmente se trata de programas de garantías de ingresos y de seguridad (desastres naturales,

participación financiera del Estado en el seguro de las cosechas, etc.), programas para el ajuste de las estructuras y programas dirigidos a la protección del medio ambiente. Todas las ayudas del compartimento verde, consideradas compatibles con el marco de la OMC, se benefician de una exención total de reducción.

## C. Las subvenciones a la exportación

Las ayudas a la exportación debían reducirse, en un plazo de seis años, un 21 % en volumen y un 36 % en términos presupuestarios con respecto al periodo de base 1986-1990 (salvo por lo que se refiere a la carne bovina: 1986-1992). La Unión ha llevado a cabo esta reducción lineal mediante una clasificación de veinte grupos de productos. Con respecto a los productos procesados, únicamente se aplica la reducción presupuestaria.

## Repercusiones del Acuerdo sobre la Agricultura en la PAC

La reforma de la PAC de 1992 tenía por objeto, en parte, facilitar la firma del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la Ronda de Uruguay. De hecho, la Unión ha respetado, en gran medida, los compromisos que suscribió en Marrakech.

### A. El acceso a los mercados

Los compromisos en materia de aranceles consolidados de la Unión afectaban a 1 764 líneas arancelarias. El arancel consolidado medio relativo a los productos agroalimentarios, que ascendía a un 26 % a principios del periodo de aplicación, había pasado a un 17 % al final de dicho periodo. Por otra parte, la Unión aplica aranceles nulos o mínimos a 775 líneas del total de 1 764. Tan solo un 8 % de las líneas arancelarias tiene un arancel superior al 50 %. Estos picos arancelarios se refieren a los productos lácteos, a la carne bovina, a los cereales y a los productos a base de cereales, al azúcar y a los edulcorantes. Por lo que respecta a los contingentes arancelarios, la Unión ha creado 87 contingentes en total, de los cuales 37 corresponden al «acceso mínimo» y 44 al «acceso corriente». En 2014, aproximadamente el 71 % del total de las importaciones agroalimentarias entró en la Unión con derecho cero por un valor de 72 000 millones de euros.

### B. Las exportaciones subvencionadas

La mayoría de las exportaciones subvencionadas notificadas a la OMC se origina en la Unión. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que diversas prácticas utilizadas por nuestros principales competidores (en materia de ayuda alimentaria, de créditos a la exportación y de empresas comerciales de Estado) no se encuentran sometidas a las disciplinas de la OMC. Por otra parte, la Unión ha reducido esta forma de ayuda con gran capacidad de distorsión de las transacciones agrícolas. En el marco de la reforma de la PAC de 2013 (3.2.3), el importe de

las restituciones disponibles para el conjunto de los productos agrícolas se fijó en cero euros. A partir de ese momento, las restituciones a la exportación se utilizan con carácter excepcional, para hacer frente a las crisis graves que afectan a los mercados. De ahí que el porcentaje de restituciones a la exportación del presupuesto agrícola de la Unión haya pasado de un 29,5 % en 1993 (10 100 millones de euros), en la Europa de los Doce, a casi un 0 % en 2017, en la Europa de los Veintiocho (3.2.2). Para algunos productos de la Unión, la reducción ha sido considerable; concretamente, para la mantequilla, la colza, el queso, las frutas y hortalizas, los huevos, el vino y la carne en general. La última notificación a la OMC corresponde al período 2016-2017 (G/AG/N/EU/44 y 45 de 30 de abril de 2018).

### C. La ayuda interna

La reforma de la PAC de 2003, que disoció la mayoría de las ayudas directas existentes, y las reformas

sectoriales posteriores permitieron transformar la mayor parte de las ayudas del compartimento ámbar y del compartimento azul en subvenciones del compartimento verde (60 800 millones de euros en 2015-2016, de los cuales 29 900 millones eran pagos disociados por explotación) (notificación de la OMS G/AG/N/EU/46) (véase el cuadro adjunto). El «compartimento ámbar» (MGA) ha disminuido significativamente, pasando de 81 000 millones de euros a principios del período de aplicación del Acuerdo a 7 100 millones en 2015-2016, pese a las ampliaciones sucesivas. La Unión respeta por tanto ampliamente los compromisos adquiridos en Marrakech (72 380 millones de euros anuales) respecto a la MGA. Por otra parte, el «compartimento azul» alcanzó los 4 300 millones de euros durante el mismo período de notificación.

Ayuda interna de la UE notificada a la OMC (en millones EUR)	Compartimento verde (importe & %)	Compartimento azul (importe & %)	Compartimento ámbar (importe & %)	Ayuda total notificada
Período 2011-2012 (G/AG/N/EU/20)	70 976,8 87,8	2 981,1 3,7	6 858,9 8,5	80 816,8 100
Período 2012-2013 (G/AG/N/EU/26)	71 140,0 89,1	2 754,2 3,5	5 899,1 7,4	79 793,3 100
Período 2013-2014 (G/AG/N/EU/34)	68 697,8 88,8	2 663,6 3,4	5 971,7 7,8	77 333,1 100
Período 2014-2015 (G/AG/N/EU/43)	65 256,8 87,3	2 878,8 3,8	6 642,3 8,9	74 777,9 100
Período 2015-2016 (G/AG/N/EU/46)	60 828,5 84,2	4 331,1 6,0	7 101,8 9,8	72 261,4 100

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha seguido siempre con extrema atención el desarrollo de las negociaciones multilaterales en general, y de las negociaciones agrícolas en particular. En numerosas resoluciones ha demostrado tal interés, por ejemplo, en la Resolución, de 18 de diciembre de 1999, sobre la tercera conferencia de ministros de la OMC celebrada en Seattle; la Resolución, de 13 de diciembre de 2001, sobre la reunión de la OMC en Doha; la Resolución, de 12 de febrero de 2003, sobre las negociaciones de la OMC en materia de comercio agrícola; la Resolución, de 25 de septiembre de 2003, sobre la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún; la Resolución, de 1 de diciembre de 2005, sobre los preparativos para la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong; las Resoluciones de 4 de abril de 2006, de 9 de octubre de 2008, de 16 de diciembre de 2009, de 14 de septiembre de 2011, de 21 de noviembre de 2013 y de 26 de noviembre de 2015, sobre la evaluación de la Ronda de Doha; y la Resolución, de 15 de noviembre de 2017, sobre las negociaciones multilaterales en vista de la undécima Conferencia Ministerial de la OMC de Buenos Aires. El Parlamento ha instado siempre a la Comisión a

salvaguardar los intereses de los productores y consumidores europeos, así como de los productores de los países con los que la Unión mantiene por tradición histórica relaciones especiales (países ACP). En 1999, con motivo del inicio de la Ronda del Milenio, el Parlamento Europeo manifestó su apoyo al planteamiento adoptado por los negociadores de la Unión en defensa del modelo agrícola europeo, basado en la multifuncionalidad de la actividad agrícola. Varias Resoluciones han confirmado dicho apoyo, a la vez que insisten en la importancia de reconocer expresamente los «intereses no comerciales» y tener en cuenta las exigencias de los ciudadanos en materia de seguridad alimentaria, protección del medio ambiente, calidad de los alimentos y bienestar de los animales.

Pese a que la entrada en funciones del Gobierno Trump en los Estados Unidos el 20 de enero de 2017 no augura nada bueno para el sistema comercial multilateral, la Unión y el Parlamento Europeo siguen comprometidos con la mejora del sistema de comercio agrícola.

→ Albert Massot / François Nègre

## 3.2.8. La Ronda de Doha y la agricultura

*La Ronda de Doha es la ronda de negociaciones más reciente de la OMC. Comenzó en 2001 y supuso el inicio de un nuevo proceso de negociaciones agrícolas: los miembros de la OMC se comprometieron a garantizar mejoras sustanciales en el acceso a los mercados y la eliminación gradual de todas las modalidades de subvención a las exportaciones que constituyesen ayudas internas causantes de distorsiones en el comercio, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de conceder a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado.*

### Base jurídica

Artículo 207, apartado 3, y artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El marco de las negociaciones agrícolas actuales se define en el artículo 20 del Acuerdo de Marrakech sobre la Agricultura. Según este artículo, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) confirmaban que la reducción de las ayudas y de la protección agrícola constituía un proceso continuo, que se debía aplicar de modo progresivo. Por otra parte, en la letra d) del artículo 20, se precisaba que dichas negociaciones debían tener en cuenta consideraciones no comerciales (como la protección medioambiental, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, el bienestar de los animales, etc.) y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

### La Ronda de Doha: de Cancún a Buenos Aires

La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, puso en marcha la Ronda de Doha (también denominada «Programa de Doha para el Desarrollo»).

#### A. De Cancún a Buenos Aires

Desde entonces, se han respetado muy pocos de los plazos acordados. La Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 se saldó con un fracaso. Sin lugar a dudas, varios factores contribuyeron a ello, y en particular, la falta de voluntad política de acercar las posiciones de los miembros, o también la controversia en torno a los denominados «temas de Singapur»: el comercio y las inversiones, la política en materia de competencia, la transparencia de los mercados públicos y la facilitación del comercio. No obstante, si las cuestiones relativas a la agricultura resultaron ser un escollo considerable, la negativa por parte de los países en desarrollo a que se abordaran los temas de Singapur contribuyó de forma decisiva al fracaso de la Conferencia.

El proceso fue retomado a principios de 2004, con un acuerdo marco del Consejo General en el que se fijaban principios clave con respecto a las «modali-

dades» de negociación. Por otra parte, esta decisión suprimió del Programa de Doha tres de los puntos que formaban parte de los temas de Singapur. Las divergencias entre los miembros pudieron reducirse aún más con ocasión de la Conferencia Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005. Finalmente, en 2008 se presentaron proyectos revisados de modalidades, una especie de boceto con vistas a un acuerdo final que se decidiría en Ginebra. El «paquete de julio de 2008» (TN/AG/W/4/Rev.3) trataba los siguientes puntos:

#### a. Ayuda interna

- La «ayuda interna global causante de distorsión del comercio» (compartimento ámbar + compartimento azul + cláusula de **minimis**) (3.2.7) disminuiría un 75-85 % para la Unión, un 66-73 % para los Estados Unidos y Japón, y un 50-60 % para el resto de los miembros (a lo largo de cinco años para los países desarrollados y de ocho años para los países en desarrollo). Se aplicaría una reducción inmediata de un 33 % a los Estados Unidos, la Unión y Japón, y de un 25 % al resto.
- El «compartimento ámbar» (o MGA) (3.2.7) se reduciría globalmente un 70 % para la Unión, un 60 % para los Estados Unidos y Japón, y un 45 % para los demás. El precio y las ayudas por producto se verían limitados a la media de la ayuda ámbar notificada con respecto al periodo 1995-2000.
- El «compartimento azul» (3.2.7) se vería limitado a un 2,5 % de la producción para los países desarrollados y a un 5 % para los países en desarrollo, con máximos por producto (n. b.: estos límites ya no se aplican).
- La «cláusula de **minimis**» (3.2.7) permanecería limitada a un 2,5 % de la producción para los países desarrollados (este límite es ahora del 5 %) y a 6,7 % (ahora un 10 %) para los países en desarrollo (pero no se aplicaría reducción alguna si la ayuda concierne principalmente a productores que practican una agricultura de subsistencia).
- Las condiciones relativas al «compartimento verde» (3.2.7) serían más rigurosas.

### b. Acceso a los mercados

- Los aranceles serían rebajados mediante la aplicación de una fórmula que prescribiese recortes mayores en los aranceles más elevados. Para los países desarrollados, las reducciones irían desde 50 % (para los aranceles inferiores a 20 %) hasta 70 % (para los aranceles superiores a 75 %), con una disminución media mínima de 54 % para los países desarrollados y de 33,3 % a 44-48 % para los países en desarrollo. Los países menos adelantados (PMA) estarían exentos de toda reducción.
- Los «productos sensibles» (para todos los países) y los «productos especiales» (para los países en desarrollo) serían objeto de reducciones inferiores. Sin embargo, las reducciones relativas a los productos sensibles podrían verse compensadas mediante contingentes arancelarios con tipos preferenciales, y los productos especiales podrían quedar exentos de reducción.
- La «cláusula de salvaguardia especial» (3.2.7) sería eliminada de forma progresiva en los países desarrollados. Los países en desarrollo contarían con un nuevo mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para un 2,5 % de las líneas arancelarias, que les permitiría incrementar de manera temporal los aranceles con el fin de afrontar los aumentos de las importaciones y las disminuciones de los precios.

### c. Competencia de las exportaciones

- Las subvenciones a la exportación (3.2.7) se eliminarían, incluyendo las subvenciones disimuladas como créditos a la exportación, en disciplinas relativas a las empresas comerciales de Estado exportadoras, o en ayudas alimentarias que no sean ayudas de urgencia.

El 6 de diciembre de 2008, el presidente de las negociaciones sobre la agricultura divulgó su último proyecto de «modalidades» revisado. En este marco, la novena Conferencia Ministerial de diciembre de 2013, en Bali, eligió algunos temas agrícolas con vistas a establecer acuerdos parciales. Finalmente, la décima Conferencia Ministerial, que se celebró en diciembre de 2015 en Nairobi, concluyó con un acuerdo.

## B. El paquete de Nairobi (2015)

La Conferencia Ministerial de Nairobi adoptó cuatro nuevas decisiones en materia de agricultura relativas a:

- La «competencia de las exportaciones». Esta decisión comprende las subvenciones a la exportación y otros tipos de instrumentos susceptibles de distorsionar la competencia. En lo relativo a las «subvenciones a la exportación», los países desarrollados tienen la obligación de eliminarlas inmediatamente (a excepción de

algunas subvenciones a productos transformados, para lo que tienen plazo hasta 2020). Los países en desarrollo, por su parte, tienen hasta finales de 2023 para eliminar también todo tipo de subvenciones a la exportación. El acuerdo permite acelerar la eliminación de las subvenciones relativas al algodón.

- La «constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria» en los países en desarrollo. Bajo la presión del G-33 (véase más adelante), durante la Conferencia Ministerial de Bali, los miembros de la OMC acordaron no impugnar jurídicamente estos programas con fines de seguridad alimentaria. El nuevo texto prolonga este acuerdo hasta que se encuentre una solución permanente.
- El «algodón». El nuevo acuerdo estipula que los países desarrollados deben acordar un acceso a los mercados sin aranceles ni cuotas para las exportaciones de algodón procedentes de países menos desarrollados a partir del 1 de enero de 2016. Más adelante, los países en desarrollo contraerán compromisos similares, especialmente China.
- El «mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo». Los países exportadores de productos agrícolas (como Australia, Brasil o Estados Unidos) siempre se han opuesto al aumento, incluso temporal, de los aranceles por parte de los países en desarrollo en respuesta a los repentinos aumentos de las importaciones o a las disminuciones de los precios. La nueva decisión estipula que estos países tendrán derecho a un mecanismo de salvaguardia especial basado en los niveles de activación en función de las cantidades importadas y los precios.

Además, con el paquete de Nairobi se han simplificado las normas de origen preferenciales para los países menos desarrollados y se ha prolongado la derogación actual para los servicios de estos países (hasta el 31 de diciembre de 2030).

La Conferencia de Nairobi confirmó un cambio de enfoque en las negociaciones comerciales que favorece los acuerdos parciales. Además, en la declaración ministerial se reconoció que los miembros de la OMC no comparten el mismo punto de vista sobre la continuación de las negociaciones comerciales en el marco de la estructura de Doha.

## C. Buenos Aires (2017)

Aunque se esperaba que la 11.ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires (10-13 de diciembre de 2017) diese un impulso considerable al Programa de Doha, se saldó con resultados muy modestos. Estos se redujeron a un simple compromiso de seguir trabajando en una serie de cuestiones, incluida la agricultura (sin establecer programas de trabajo

concretos) y a las declaraciones de varios grupos de países sobre temas de interés común.

### Posición actual de los actores de la OMC

- La Unión Europea siempre ha abogado por un sistema comercial multilateral más orientado al mercado, pero deseoso de preservar la sostenibilidad social, económica y medioambiental. Se asienta sobre los esfuerzos efectuados en materia de ayuda interna —reformas de la PAC (3.2.3)— y de acceso a los mercados —disposiciones «Todo menos armas» (5.2.3)—. La Unión ha reafirmado en varias ocasiones su voluntad de garantizar un equilibrio en la continuación de la reforma del sistema comercial agrícola, asegurando un trato especial a los países en desarrollo, así como compromisos específicos a favor de los productos considerados sensibles, y teniendo en cuenta de forma efectiva los aspectos no comerciales. La iniciativa más reciente de la Unión ha sido una propuesta conjunta UE-Brasil para alcanzar un acuerdo sobre las revisiones de los mecanismos de control de las ayudas agrícolas internas y para resolver la cuestión de la constitución de existencias públicas, que se planteó antes de la 11.ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires de diciembre de 2017. Ante la incapacidad de la conferencia para alcanzar un acuerdo para limitar las ayudas internas, la comisaria de Comercio, la Sra. Malmström, lamentó la ausencia de resultados multilaterales y pidió que se tomaran medidas de cara a la próxima conferencia ministerial, que tendrá lugar en 2019.
- Los Estados Unidos están adoptando una actitud muy crítica en relación con las cuestiones multilaterales y, desde que comenzó el mandato de la Administración Trump, han dado la espalda a los procesos de gobernanza mundial (principalmente, a la OMC y al Acuerdo de París sobre el clima de la CP 21, concluido en diciembre de 2016). La falta de avances en la última Conferencia Ministerial de Buenos Aires es atribuible a la negativa de los Estados Unidos de considerar la posibilidad de una solución permanente al asunto de la constitución de existencias públicas, lo que provocó que otros miembros de la OMC, a su vez, bloqueasen las decisiones en todos los demás ámbitos.
- China, India y Rusia: China y la India, partidarias de crear unas condiciones de igualdad para todos los miembros de la OMC, están pidiendo la eliminación de la MGA como condición previa para proseguir las negociaciones. Estos países alegan que la Unión, los Estados Unidos y Canadá han otorgado sistemáticamente a sus agricultores subvenciones causantes de distorsiones en el comercio en un grado muy superior al límite máximo aplicable a los países en

desarrollo, por lo que exigen la eliminación de la MGA como punto de partida de las negociaciones, a diferencia de la Unión, que preferiría reducirla. Con miras a la 11.ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires, Rusia presentó una nueva propuesta en la que abogaba por una eliminación progresiva de las salvaguardias especiales permitidas en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, y un proyecto de decisión para encontrar una solución definitiva a la cuestión de la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

- El Grupo de Cairns, que reúne a diecisiete países exportadores cuyo interés común consiste en reducir los obstáculos que perjudican a la agricultura, se muestra muy crítico con los países desarrollados que mantienen un elevado nivel de subvenciones. Antes de la Conferencia de Buenos Aires, el Grupo propuso que la producción y las ayudas internas se sometiesen a un mayor control con vistas a seguir avanzando en el proceso de reforma, que los mecanismos de control de la producción y las ayudas internas causantes de distorsiones en el comercio tuviesen un impacto restrictivo y que se abordase la concentración de ayudas para productos específicos.
- Los países del G-10 (un grupo de países desarrollados importadores netos de alimentos, en el que se encuentran Japón, Noruega y Suiza) están a favor de un nuevo marco basado en el valor de la producción agrícola. Son reacios a debatir las ayudas para productos específicos y no están dispuestos a aceptar reducciones drásticas de las subvenciones que distorsionan el comercio.
- Los países en desarrollo, que representan tres cuartas partes de los miembros de la OMC, insisten en defender su propia producción agrícola y hacen hincapié en los problemas no comerciales (seguridad alimentaria, medios de subsistencia, pobreza, empleo rural, etc.). Solicitan también un trato especial y diferenciado adaptado a sus especificidades. En la Conferencia de Buenos Aires estos países presentaron varias propuestas para limitar las ayudas que distorsionan el comercio y la MGA referida a productos específicos. Los países del C-4 (Benín, Burkina Faso, Chad y Mali) pidieron, en particular, que los países desarrollados reduzcan las ayudas destinadas al algodón que distorsionan los intercambios comerciales.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento, que vela por el respeto del mandato de negociación asignado a la Comisión, ha respaldado constantemente los esfuerzos de los representantes europeos con vistas a hacer pro-

gresar la Ronda y conseguir un acuerdo equilibrado (Resoluciones de 4 de abril de 2006 [DO C 293 E de 2.12.2006], de 9 de agosto de 2008 [DO C 9 E de 15.1.2010], de 16 de diciembre de 2009 [DO C 286 E de 22.10.2010], de 14 de septiembre de 2011 [DO C 51 E de 22.2.2011], de 21 de noviembre de 2013 [T7-0511/2013], de 26 de noviembre de 2015 [DO C 366, de 27.10.2017] y de 15 de noviembre de 2017 [P8\_TA(2017)0439]).

Una delegación del Parlamento asistió a la Conferencia Parlamentaria de la OMC que se celebró en paralelo a la 11.ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires en diciembre de 2017.

---

→ [Albert Massot / François Nègre](#)

## 3.2.9. Hacia una política agrícola común posterior a 2020

*La quinta reforma importante de la política agrícola común (PAC) concluyó en 2013 y entró en vigor en 2015. El compromiso que tienen actualmente las instituciones europeas es el de adoptar una nueva reforma dentro del marco financiero plurianual 2021-2027 antes de que finalice el presente período (2020).*

### Base jurídica

Propuestas legislativas sobre la PAC después de 2020 [COM(2018)0392, 0393 y 0394 de 1 de junio de 2018] y propuesta de un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 [COM(2018)0322 de 2 de mayo de 2018].

### Puesta en marcha de la PAC 2014-2020

Los reglamentos de base de la nueva PAC se publicaron en diciembre de 2013. A continuación, correspondió a la Comisión elaborar los actos delegados y de ejecución correspondientes (1.3.8 y 3.2.1), necesarios para el desarrollo de las medidas previstas.

Los Estados miembros se vieron obligados a tomar decisiones cruciales a lo largo de 2014 como consecuencia de las diversas modalidades de aplicación del nuevo sistema de pagos directos y el importante margen de maniobra que este les concede. Todos los Estados miembros, a excepción de Alemania, recurrieron a la opción de los pagos no disociados con gran variedad de tipos, ocho decidieron aplicar el pago redistributivo y, por último, fueron quince los Estados miembros que optaron por el régimen para pequeños agricultores. En lo relativo al denominado «componente ecológico», cinco Estados miembros han dado la posibilidad a los agricultores de cumplir algunas de sus obligaciones aplicando prácticas equivalentes. Además, la elección de las superficies de interés ecológico varía considerablemente dentro de la Unión (la elección más extendida afecta a las superficies con plantas fijadoras de nitrógeno —a las que recurren todos los países menos Dinamarca—, mientras que solo ocho países han incluido las terrazas en su lista). Por otra parte, quince países han transferido fondos entre los dos pilares: el balance neto de transferencias del primer al segundo pilar asciende a unos 4 000 millones de euros para todo el periodo.

En lo que al segundo pilar respecta, la Comisión aprobó entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015 la totalidad de los 118 programas de desarrollo rural que habían elaborado los veintiocho Estados miembros. Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional y ocho decidieron utilizar más de un programa (lo que entre otras cosas les permite tener más en cuenta su estructura geográfica o administrativa) (3.2.6).

### Hacia una PAC posterior a 2020

El trabajo sobre la PAC posterior a 2020 se inició con la Presidencia neerlandesa del Consejo en una reunión informal celebrada en mayo de 2016. Una vez puesto en marcha, las sucesivas Presidencias del Consejo han dado continuidad a este proceso promoviendo la reflexión en torno a los principales desafíos agrícolas a los que se debe dar respuesta (las prácticas comerciales desleales en la cadena agroalimentaria, el cambio climático y los recursos hídricos, la gestión de riesgos, e incluso la función de los pagos no disociados, entre otros).

Por otro lado, la Comisión creó en enero de 2016 un grupo operativo encargado de reflexionar acerca del futuro de la política de los mercados agrícolas, el cual presentó su informe definitivo en noviembre de 2016. En cuanto al segundo pilar, la conferencia Cork 2.0, de septiembre de 2016, tuvo como resultado la adopción de una declaración con diez orientaciones fundamentales para el futuro de la política de desarrollo rural en Europa.

Con motivo de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión adoptó, el 14 de septiembre de 2016, una propuesta legislativa ómnibus que afectaba a numerosas políticas europeas [COM(2016)0605], entre ellas la PAC. En un principio, el objetivo era realizar ajustes técnicos en los actos de base en vigor con vistas a simplificar los instrumentos existentes. Sin embargo, a instancias del Parlamento Europeo, esta actividad ha acabado convirtiéndose en una auténtica minirreforma de la PAC. Sobre la base de las recomendaciones del grupo operativo sobre mercados, el Parlamento Europeo ha presentado enmiendas complementarias para mejorar el mecanismo vigentes. Se alcanzó un acuerdo con el Consejo en octubre de 2017, cuyo texto se publicó ese mes de diciembre [Reglamento (UE) 2017/2393, DO L 350 de 29.12.2017]. Las mejoras aprobadas guardan relación con los temas siguientes: el ámbito de actuación de las organizaciones de productores; el refuerzo de los seguros agrarios y de los instrumentos de estabilización de los ingresos; las normas relativas a los pagos de ecologización y a los jóvenes agricultores; y la definición de «agricultor activo» (que permite a los Estados miembros una aplicación muy flexible).

Por otro lado, el presidente Juncker anunció una comunicación relativa a la modernización y la sim-

plificación de la PAC con ocasión del debate sobre el estado de la Unión en 2016. Como medida preparatoria, la Comisión puso en marcha en febrero de 2017 una consulta pública sobre el futuro de la PAC que finalizó en mayo de ese mismo año. El 29 de noviembre de 2017 se publicó la Comunicación titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» [COM(2017)0713], en la cual se hacía un esbozo de los ámbitos prioritarios de los que valdría la pena que pasara a ocuparse la futura PAC (los jóvenes agricultores, la agricultura basada en el conocimiento, y la sostenibilidad y resiliencia de las explotaciones agrícolas). Si bien esta Comunicación no entraba en detalles operativos, sí hacía hincapié en la gobernanza agrícola y se presagiaba un giro radical en el modelo de aplicación de la PAC.

El Parlamento Europeo ha elaborado un informe de propia iniciativa (informe Dorfmann) sobre esta Comunicación de la Comisión, y la correspondiente Resolución se aprobó en el Pleno el 30 de mayo de 2018, dos días antes de que se presentaran las propuestas legislativas sobre la PAC posterior a 2020.

### Contexto de la reforma de la PAC para el período posterior a 2020

Las decisiones en cuanto a la reforma de la PAC de 2013 se tomaron en plena recesión, pero el actual contexto económico e institucional es otro. Ha vuelto el crecimiento, y la Unión Europea está resañando las heridas que le quedan como secuelas de la crisis (paro y subempleo, mayor desigualdad de ingresos, deterioro de los servicios públicos...). Un cambio de rumbo en la evolución de los factores macroeconómicos ha influido sobremedida no solo en la volatilidad de los precios, sino también de la demanda y el comercio agrícolas (la inflación, los precios energéticos, los tipos de interés, el tipo de cambio entre el euro y el dólar...), mientras que se ha agravado la incertidumbre de los mercados como consecuencia de los acontecimientos geopolíticos (la crisis en la tradicional asociación entre la Unión y los Estados Unidos a raíz de la elección del presidente Trump, la consolidación de un mundo multipolar con China como potencia en auge, o la repercusión de la presión migratoria en el electorado europeo, cada vez más seducido por los planteamientos euroescépticos). Por otra parte, se está produciendo un estancamiento del multilateralismo comercial (Organización Mundial del Comercio) sin que los acuerdos

bilaterales que están proliferando lleguen a paliar las tendencias proteccionistas ni los litigios comerciales. Por último, surgen nuevos desafíos en relación con el cambio climático y la sostenibilidad al mismo tiempo que tiene lugar la entrada en vigor tanto del Acuerdo de París (COP21) como de los compromisos de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, mientras que las innovaciones técnicas, en particular la revolución digital, entrañan importantes consecuencias para la producción, transformación y distribución de alimentos.

Todas estas cuestiones se conjugan en paralelo a una reflexión profunda sobre el futuro de la Unión con veintisiete Estados miembros, es decir, sin el Reino Unido (**Brexit**), que ha derivado en la Declaración de Roma de marzo de 2017, así como en la publicación de un Libro Blanco y de una serie de documentos adicionales (sobre la estructura de gastos, la política de defensa, la unión económica y monetaria, etc.).

### Propuestas legislativas para la PAC posterior a 2020

En la propuesta de la Comisión sobre el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 [COM(2018)0322 de 2 de mayo de 2018], se establece el presupuesto agrícola para el futuro. Si bien la Unión sigue dedicando una parte importante de su presupuesto a la agricultura (28,5 % del total correspondiente al período) (véase el cuadro incluido a continuación), se observan recortes muy significativos a precios corrientes (entre -3 y -5 %) y, especialmente, en términos reales (entre -12 y -15 %) como consecuencia tanto de la salida del Reino Unido (contribuyente neto al presupuesto) como de las necesidades de financiación que entrañan las nuevas prioridades de la Unión (migración, fronteras exteriores, economía digital, transportes...). La dotación para la agricultura asciende a 324 200 millones de euros a precios constantes (2018), los cuales procede comparar o bien con el anterior presupuesto, el del período 2014-2020, una vez deducidos los gastos correspondientes al Reino Unido (columna C del cuadro), o bien con, como otra posible base de cálculo, el presupuesto de la Europa de los Veintisiete en 2020 multiplicado por siete (columna B). Aunque se mantiene el predominio del primer pilar (FEAGA: 78,4 %), este sufre una disminución de entre el 7 y el 11 %, si bien el gran perjudicado es el desarrollo rural, cuya reducción es de entre un 25 y un 28 %.

A precios constantes de 2018	A. EU-28 2014-2020	B. EU-27 2020 × 7	C. EU-27 2014-2020	D. EU-27 2021-2027	E. % B/D	F. % C/D
FEAGA	309 064	273 743	286 143	254 247	-7	-11
Feader	102 004	93 877	96 712	70 037	-25	-28
Total PAC	411 068	367 621	382 855	324 284	-12	-15
Total CFP	1 136 105	1 107 138	1 082 320	1 134 583	2	5
% PAC	36,1	33,2	35,3	28,5	—	—



La Comisión se ha basado en el nuevo MFP para presentar tres propuestas de Reglamento que establecen el marco legislativo para la PAC en el período 2021-2027 [COM(2018)0392, 0393 y 0394 de 1 de junio de 2018]. La reforma gira en torno al modelo de aplicación de la PAC, con los resultados y la subsidiariedad como ejes centrales, que concede a los Estados miembros un papel mucho más importante en relación con el despliegue de las intervenciones agrícolas. En el futuro, la Unión debería establecer los parámetros fundamentales (objetivos de la PAC, requisitos básicos, tipos generales de intervención de los pilares primero y segundo...), mientras que los Estados miembros asumirían la elaboración de los planes estratégicos plurianuales al objeto de alcanzar las cifras y los objetivos concretos fijados de común acuerdo.

Se prevé que la futura PAC gire en torno a nueve objetivos en los que se vea reflejada su multifuncionalidad económica, medioambiental y socioterritorial, así como que sigan existiendo tanto ambos pilares como los dos fondos agrícolas de apoyo a los programas nacionales sobre la base de un abanico de medidas escogido con arreglo a un enfoque integrado. En cualquier caso, se espera que los pagos directos, sean o no disociados, sigan siendo el principal componente de la nueva PAC.

Además de la nueva gobernanza de la PAC, cabe destacar los siguientes aspectos de las propuestas de reforma:

- En lo que al primer pilar respecta, se vuelve a impulsar la redistribución en la ayuda directa: la Comisión propone una reducción de los pagos a partir de 60 000 euros y un límite máximo obligatorio en el caso de los importes de más de 100 000 euros por explotación. Por otra parte, los programas sectoriales de intervención pasan de la organización común de mercados (OCM) a los nuevos planes estratégicos nacionales.
- La nueva arquitectura verde gana sobremanera en flexibilidad en lo que respecta tanto a la concepción como a la gestión tras pasar a encomendarse a las autoridades nacionales. Se distinguen tres ejes: la nueva condicionalidad (obligatoria, pero con mayor flexibilidad al entrar en detalles), los regímenes en favor del clima y del medio ambiente (cuya financiación correspondería al FEAGA y que deberían sustituir al «componente ecológico»), y los compromisos medioambientales y climáticos (financiados por el Feader).
- En cuanto al segundo pilar: el Feader deja de ser un fondo estructural de importancia en el marco común de la política de cohesión; el porcentaje de cofinanciación se reduce en diez puntos porcentuales; la Comisión concentra las intervenciones en aras de la simplificación, si bien se resiente la visibilidad de algunas de las medidas (como en el caso de la agricultura ecológica), y, por último, las normas del programa Leader

pasan a enmarcarse en la política de cohesión, aunque su financiación se efectúe a través del presupuesto agrícola.

### Debates en curso

Las primeras reacciones a las propuestas de la Comisión han sido de amplio consenso en lo que respecta a los objetivos que se proponen, pero también han evidenciado grandes diferencias en cuanto a los medios que deben utilizarse para alcanzarlos y garantizar que una mayor sencillez y eficacia de la gestión.

Cabe destacar entre los principales caballos de batalla: los recortes presupuestarios previstos en la PAC para el período 2021-2027 (el Parlamento Europeo y unos veinte países piden que se mantenga la dotación presupuestaria correspondiente); el alcance de los planes estratégicos nacionales, que podrían ser muy diferentes entre sí y no alcanzar los objetivos establecidos a escala europea (en particular en lo que respecta al medio ambiente); el límite máximo obligatorio en cuestión de ayudas, que la mayoría de los Estados miembros, así como sus organizaciones profesionales, consideran excesivamente restrictivo, por lo que más bien abogan por una solución de carácter opcional; el nivel y el ritmo de la convergencia externa de las ayudas directas (mientras que siete Estados miembros han pedido una mayor celeridad en la armonización de la ayuda por hectárea en los Veintisiete, ocho se han opuesto firmemente a esta idea); si bien tanto la nueva condicionalidad, que es mayor, como la subsidiariedad adicional concedida a los Estados miembros han tenido buena acogida, la consecución del objetivo de simplificación podría verse amenazada por la carga administrativa derivada de los nuevos requisitos de rendimiento, y, por último, se pone en tela de juicio el alcance de algunos de los actos delegados y de ejecución que se proponen, sobre todo porque es posible que estos excedan las competencias de gestión de la Comisión.

### Papel del Parlamento Europeo

La reforma de la PAC para el período 2014-2020 fue la primera en la que el Parlamento Europeo participó como colegislador. Respaldado por esta primera experiencia, el Parlamento no dejará de volver a desempeñar un papel esencial en esta nueva reforma. Su Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural ya había aprobado numerosos informes de prospectiva (volatilidad, empleos en las zonas rurales, innovación, prácticas comerciales desleales, suelo agrícola, etc.). El 30 de mayo de 2018, día de la votación en relación con la Comunicación de la Comisión titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» [P8\_TA(2018)0224], el pleno del Parlamento reiteraba que la financiación de la PAC debería mantenerse en el nivel actual después de 2020 [P8\_TA(2018)0226]. Una vez hecho esto, rápidamente se puso en marcha el examen por parte del Parlamento de las propues-

tas legislativas de junio de 2018 tras la designación de los correspondientes ponentes: Esther Herranz (Grupo del Partido Popular Europeo), nueva arquitectura para la PAC; Ulrike Müller (Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), nuevo Reglamento transversal, y Eric Andrieu (Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo), propuesta modificada sobre la OCM. No obstante, da la impresión de que, a no ser que en primer lugar haya avances en la negociación del MFP 2021-2027, resultará casi imposible respetar el calendario propuesto por la Comisión y

adoptar la nueva PAC antes de la celebración de las elecciones europeas en mayo de 2019. Es innegable que, dado el volumen en términos presupuestarios de los instrumentos agrícolas, no podrá culminarse la reforma de la PAC si no hay un acuerdo financiero. En principio, una vez que ambos legisladores hayan establecido sus respectivas posturas en relación con la agricultura tras las elecciones europeas de mayo de 2019, debería ser posible alcanzar un acuerdo institucional antes de que acabe 2020.

---

→ [Albert Massot](#)

## 3.2.10. La política agrícola común en cifras

*En los siguientes cuadros se muestran datos estadísticos básicos sobre varios ámbitos relativos a la política agrícola común (PAC), a saber: el sector agroalimentario en los Estados miembros (cuadro II), la integración de las cuestiones ambientales en la PAC (cuadro III), el sector forestal (cuadro IV), la financiación y los gastos de la PAC (cuadros I y V) y el comercio agroalimentario (cuadro VI).*

**Cuadro I: La PAC en el marco financiero plurianual 2014-2020 (UE-28) (excluidos los ajustes)**

Créditos de compromiso (millones de euros a precios constantes de 2011)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014/2020
<b>A. Total créditos de compromiso plurianuales (UE-28)</b>	134 318 (100%)	135 328 (100%)	136 050 (100%)	137 100 (100%)	137 866 (100%)	139 078 (100%)	140 242 (100%)	959 988 (100%)
En porcentaje de la RNB (UE-28)	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
<b>B. PAC — Pilar 1 (FEAGA)</b>	41 585 (30,9%)	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605 (26,8%)	277 851 (28,9%)
De los cuales: B.1. Pagos directos	39 715 (29,1%)	39 139	38 580	38 007	37 265	36 566	35 881 (25,6%)	265 153 (27,6%)
De los cuales: B.2. Gastos relacionados con el mercado	2 503 (1,8%)	2 471	2 449	2 427	2 399	2 342	2 286 (1,6%)	16 879 (1,7%)
De los cuales: B.3. Ingresos afectados	-633	-621	-609	-597	-585	-574	-562	-4 181
<b>C. PAC — Desarrollo rural (Feader)</b>	12 865 (9,6%)	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426 (8,1%)	84 936 (8,8%)
<b>D. TOTAL PAC (Pilares 1 y 2) (B + C)</b>	54 450 (40,5%)	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031 (34,9%)	362 787 (37,8%)
Créditos en % de la RNB (UE-28)	0,41 %	0,40 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %	0,37 %

**Fuente:** Comisión Europea, sobre la base del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884) y del acuerdo político concluido en junio de 2013 por el Parlamento, el Consejo y la Comisión (votación del Parlamento celebrada el 20 de noviembre de 2013, Resolución P7\_TA(2013)0455).

**Nota:** Se ha excluido el ajuste técnico de los importes originarios; consúltense en el COM(2017) 220, de 24 de mayo de 2017, el ajuste técnico del marco financiero plurianual para 2018.

**Cuadro II: Cifras básicas del sector agroalimentario (UE-28)**

	Superficie agrícola utilizada (SAU) (miles de hectáreas)	Explotaciones (miles)	SAU por explotación (hectáreas)	Empleos en agricultura (miles de personas)	Total producción agrícola (millones de euros)	Proporción del sector primario en el VAB/PIB (%)	Renta de los factores por unidad de trabajo anual (EUR/UTA)	Empleo en el sector alimentario (miles de personas)	Proporción del sector alimentario en el VAB (%)
	2013	2013	2013	2016	2016	2016	2016	2016	2012
BE	1 307	37	34,6	55,4	7 990	0,7	31 384	119,7	2,0
BG	4 651	254	18,3	171,8	4 004	4,71	7 446	109,0	3,8
CZ	3 491	26	133,0	118,0	4 918	2,5	20 046	130,5	2,4
DK	2 619	39	67,5	65,8	9 733	1,1	26 234	60,3	1,4
DE	16 700	285	58,6	500,5	52 940	0,6	26 420	913,2	(2011) 1,7
EE	957	19	49,9	17,7	750	2,6	8 053	14,0	2,0
EL	4 857	710	6,8	436,2	10 398	4,0	14 122	128,5	(2011) 3,2
ES	23 300	965	24,1	712,0	46 807	2,8	31 578	482,4	(2011) 2,7
FR	27 739	472	58,7	696,5	70 350	1,6	29 143	648,8	1,9
IE	4 959	139	35,5	107,3	7 420	1,0	17 228	56,6	4,7
IT	12 099	1 010	12,0	810,0	53 407	2,1	19 259	493,7	1,9
CY	109	35	3,1	12,1	686	2,1	16 365	9,5	2,0
HR	1 571	157	10,0	100,6	2 184	4,1	5 947	62,8	—
LV	1 878	82	23,0	51,4	1 316	3,9	5 458	27,9	(2010) 2,4
LT	2 861	172	16,7	94,0	2 835	3,3	5 152	38,7	4,6
LU	131	2	63,0	2,4	413	0,3	19 024	1,3	0,7
HU	4 656	491	9,5	193,1	8 309	4,4	8 594	141,5	2,2
MT	11	9	1,2	1,9	126	1,4	10 903	4,6	1,7
NL	1 847	67	27,4	170,1	27 020	1,8	46 360	141,0	2,8
AT	2 727	140	19,4	172,9	6 810	1,2	16 761	82,9	1,9
PL	14 410	1 429	10,1	1 621,5	22 411	2,7	6 210	542,1	(2011) 2,9
PT	3 641	264	13,8	294,2	6 941	2,2	10 781	103,4	(2011) 2,2
RO	13 056	3 629	3,6	1 902,2	15 444	4,3	3 786	216,1	(2011) 6,1
SI	486	72	6,7	42,3	1 211	2,2	5 620	17,0	1,5
SK	1 901	23	80,7	52,5	2 391	3,7	16 197	54,4	1,7
FI	2 282	54	42,0	71,3	4 314	2,7	20 435	36,8	1,6
SE	3 035	67	45,2	62,4	5 959	1,3	23 766	46,3	1,3
UK	17 327	185	93,6	318,5	27 925	0,6	29 762	416,2	(2011) 1,6
UE-15	124 573	4 439	28,1	4 475,3	—	1,4	24 374	3 736,7	1,9
UE-13	50 040	6 402	7,8	4 379,1	—	3,2	6 079	1 379,9	3,3 (UE-12)
UE-28	174 613	10 841	16,1	8 854,4	405 008	1,5	15 433	5 116,6	2,0 (UE-27)

Fuentes: Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics (Estadísticas de agricultura, silvicultura y pesca), edición de 2017; Comisión Europea, CAP Context Indicators 2014-2020 (Indicadores de contexto de la PAC 2014-2020), actualización de 2017.

### Cuadro III: Indicadores agroambientales básicos (UE-28)

	Proporción de la SAU clasificada como zona Natura 2000 (%)	Terreno clasificado como zona vulnerable a los nitratos (ZVN) (%)	Intensidad agrícola (euros por hectárea de SAU a precios de insumos constantes)	Proporción de la SAU dedicada a la agricultura ecológica (%)	Proporción de la agricultura en la producción de energía renovable (%)	Proporción de la silvicultura en la producción de energía renovable (%)	Emissiones de gases de efecto invernadero procedentes de suelos agrícolas (kilotoneladas equivalentes de CO <sub>2</sub> ) y proporción del total (%)
	2016	2012	2015	2016	2015	2015	2015
BE	7,2	76,2	1 317,4	5,8	28,2	39,6	10 709 (9,3)
BG	22,4	34,6	179,8	3,2	1,5	57,1	5 116 (9,4)
CZ	6,6	41,6	299,0	14,0	18,1	69,0	7 587 (6,3)
DK	4,7	100,0	818,1	7,7	3,6	45,1	14 086 (27,1)
DE	10,6	100,0	582,9	6,8	26,6	31,0	99 936 (11,3)
EE	5,7	7,2	169,5	18,0	0,0	94,0	1 489 (9,5)
EL	18,7	24,3	379,1	6,7	4,7	36,1	7 152 (7,7)
ES	16,8	16,2	316,4	8,5	6,2	31,2	34 677 (11,7)
FR	8,3	45,5	470,6	5,3	11,8	45,1	83 654 (19,9)
IE	3,7	100,0	299,1	1,7	3,0	20,5	24 643 (38,4)
IT	10,8	12,6	520,3	14,2	8,3	31,2	24 997 (6,3)
CY	6,1	5,3	943,8	4,9	9,7	5,5	558,5 (6,8)
HR	25,7	n/d	246,0	6,1	1,9	68,8	2 542 (13,7)
LV	6,6	12,8	190,6	13,4	6,2	86,2	6 098 (48,1)
LT	4,6	100,0	162,1	7,5	8,9	82,2	6 467 (48,3)
LU	21,1	100,0	526,9	3,3	14,2	48,7	670 (6,8)
HU	14,7	56,2	285,6	3,5	10,0	77,5	6 032 (11,1)
MT	7,9	100,0	3 574,6	0,2	9,3	0,0	67 (3,0)
NL	4,3	100,0	2 363,9	2,9	37,8	28,3	26 312 (13,0)
AT	11,5	100,0	385,6	21,3	7,1	48,1	7 443 (10,1)
PL	11,5	4,5	338,2	3,7	10,0	72,6	28 665 (8,0)
PT	18,1	3,7	220,4	6,8	4,6	50,2	7 279 (12,1)
RO	12,7	57,8	163,5	1,7	2,4	59,3	16 339 (16,6)
SI	23,2	100,0	249,4	9,1	2,2	57,5	1 696 (15,1)
SK	16,0	29,8	249,1	9,8	18,7	55,9	1 926 (5,5)
FI	1,2	100,0	318,3	10,5	4,7	76,0	13 657 (46,3)
SE	4,1	19,8	357,1	18,3	0,9	49,7	6 629 (20,8)
UK	2,5	43,6	415,4	2,8	7,2	32,3	46 597 (9,4)
UE-15	10,2	48,6	484,3	7,4	—	—	—
UE-13	12,8	35,7 (UE-12)	250,9	5,0	—	—	—
UE-28	11,0	45,3 (UE-27)	416,7	6,7	11,7	44,6	493 032 (12,3)

Fuente: Comisión Europea, CAP Context Indicators 2014-2020 (Indicadores de contexto de la PAC 2014-2020), actualización de 2017.

**Cuadro IV: Datos básicos sobre los bosques de la Unión**

Estado miembro UE-28	Bosques <sup>(1)</sup> (miles de hectáreas, 2015)	Otras superficies arboladas <sup>(2)</sup> (miles de hectáreas, 2015)	Otras superficies (miles de hectáreas, 2015)	Propiedad de los bosques: bosques públicos (miles de hectáreas, 2010)	Bosques y otras superficies arboladas por habitante (hectáreas, 2015)	Volumen total extracción de madera en rollo (miles de metros cúbicos, 2010)
Austria	3 869	153	4 221,5	878,5	0,47	18 614
Bélgica	683,4	35,7	2 308,7	317,2	0,06	3 690,9
Bulgaria	3 823	22	7 011	3 286	0,53	5 863,6
Croacia	1 922	569	3 105	1 376	0,59	5 714
Chipre	172,7	213,5	538	118,9	0,34	—
República Checa	2 667,4	0	5 054,2	2 036,7	0,25	15 773,4
Dinamarca	612,2	45,5	3 585,3	139,4	0,12	2 621,5
Estonia	2 232	223,6	2 067,2	922,8	1,85	5 889
Finlandia	22 218	801	7 370	6 744	4,23	48 801,8
Francia	16 989	590	37 187	4 064	0,27	54 020
Alemania	11 419	0	23 442	5 932	0,14	53 267,7
Grecia	3 903	2 636	6 351	2 907	0,59	1 238,6
Hungría	2 069,1	121,3	7 113,2	1 178	0,22	5 709,5
Irlanda	754	47,2	6 087,8	386,2	0,17	2 476,4
Italia	9 297	1 813	18 304	3 032	0,19	—
Letonia	3 356	112	2 750	1 755	1,72	11 429
Lituania	2 180	104	3 983,5	1 333	0,77	6 415,2
Luxemburgo	86,8	1,4	170,9	41	0,16	284,9
Malta	0,3	0	31,7	0,3	0,00	—
Países Bajos	376	0	2 999	181,3	0,02	1 030,2
Polonia	9 435	0	21 187	7 643	0,24	36 746,6
Portugal	3 182,1	1 725,1	4 118,3	98,3	0,47	10 210,7
Rumanía	6 861	90	16 051	4 363	0,35	13 923
Eslovaquia	1 940	0	2 870	973,9	0,36	9 073,8
Eslovenia	1 248	23	743	315,4	0,62	3 063,4
España	18 417,9	9 208,8	22 253,3	5 332,8	0,59	15 610,3
Suecia	28 073	2 432	10 528	6 822	3,18	69 700
Reino Unido	3 144	20	21 029	868	0,05	9 379,6
<b>UE-28</b>	<b>160 931</b>	<b>29 987</b>	<b>242 461</b>	<b>64 372</b>	<b>0,36</b>	<b>410 547,1</b>

<sup>(1)</sup> «Bosque»: tierra con una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de copas superior al 10 %, o árboles que puedan alcanzar estos umbrales in situ.

<sup>(2)</sup> «Otras superficies arboladas»: terrenos no calificados como «forestales» con una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de copas del 5-10 %, o árboles que puedan alcanzar estos umbrales in situ; o con una cubierta combinada de arbustos, matorral y árboles superior al 10 %.

Fuente: Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa, State of Europe's Forests 2015 (Estado de los bosques en Europa 2015).

## Cuadro V: Gastos de la PAC por Estado miembro

Estado miembro	1. Reparto por Estado miembro Ayudas directas / Mercados y otras medidas 2017 / Desarrollo rural 2017 (millones de euros)				2. % de explotaciones beneficiarias de ayudas directas del FEAGA (2016)		
	a) Ayudas directas UE-28 (1.º pilar — FEAGA)	b) Total 1.º pilar — FEAGA UE-28 [incl. a.)]	c) Total Feader UE-27 (2.º pilar)	[b) + c)] % del total de la Unión	d) Con ayudas ≤ 5 000 EUR	e) Con ayudas ≤ 20 000 EUR	f) Con ayudas ≥ 50 000 EUR
BE	508,6	592,8	371,1	1,1	33,62	73	4,38
BG	774,1	811,6	194,5	1,8	70	91,20	4,26
HR	198,9	209,3	150,2	0,6	93,19	99,22	0,17
CZ	837,5	865,3	259,3	2	58,96	81,26	10,24
DK	844,3	865,5	99,9	1,7	47,81	72,72	12,82
DE	4 846,6	5 048,3	951	10,8	44,06	80,43	4,41
EE	113,9	124,4	99,4	0,4	81,21	92,97	2,69
EL	2 021,5	2 111,6	708	5,1	83,05	98,21	0,15
ES	5 063,9	5 619,7	702,7	11,4	74,05	92,29	1,68
FR	7 365,4	8 005,5	1 753,8	17,5	29,31	59,49	8,95
IE	1 208,3	1 232,2	254,6	2,7	44,27	88,65	1,35
IT	3 795	4 444,3	790,3	9,4	82,85	95,90	1,19
CY	49,7	57	14,6	0,1	94,48	98,94	0,18
LV	203,8	218,7	162,5	0,7	90,47	97,48	0,77
LT	437,2	449,9	254	1,3	87,89	97,73	0,51
LU	33,3	34,6	8,8	0,1	27,58	61,19	5,25
HU	1 257,6	1 312,4	196,6	2,7	79,14	93,26	2,46
MT	5	5,7	2,1	0	96,89	99,20	0,08
NL	734,7	822	57,6	1,6	32,48	71,52	4,04
AT	692,6	721,8	478,4	2,1	60	94,87	0,37
PL	3 354,8	3 482,8	573,6	7,3	88,52	99,06	0,23
PT	654,9	770,2	524,2	2,3	87,57	96,38	1,27
RO	1 690,7	1 828,4	1 569,2	6,1	95,78	98,77	0,47
SI	135,8	144,5	80,2	0,4	89,81	99,14	0,10
SK	432,1	443,8	167,9	1,1	75,36	86,62	8,50
FI	523,4	537,8	319,2	1,5	47,90	87,56	1,99
SE	685,7	707,1	104,3	1,5	60,06	84,08	4,60
UK	3 082	3 172,4	537,8	6,7	32,51	69,30	9,88
UE-28	41 551,2	44 639,4	11 051,8	100	76,80	92,73	1,81

Fuentes:

Columnas a) y b): Undécimo informe financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Fondo Europeo Agrícola de Garantía: ejercicio financiero de 2017. La columna b) no incluye los gastos efectuados directamente por la Comisión (63,9 millones de euros en 2016).

Columna c): Undécimo informe financiero de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo al ejercicio 2017 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), total de los pagos efectuados a cada Estado miembro, cuadros 10a (período 2007-2013) y 10b (período 2014-2020).

Columnas d), e) y f): Comisión Europea, Indicative Figures on the Distribution of Aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) No 1307/2013 - Financial Year 2016 (Cifras indicativas sobre la distribución de las ayudas por magnitudes de ayuda, recibidas en el contexto de los pagos directos a los productores de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1307/2013 del Consejo: ejercicio financiero de 2016).

### Cuadro VI: Comercio de productos agroalimentarios en UE-28 por países seleccionados (2017)

COMERCIO EXTRA UE-28	A. Importaciones (millones de euros)	% de fila 2	B. Exportaciones (millones de euros)	% de fila 2	Saldo (B-A)
1. Comercio total	1 855 907	—	1 878 779	—	22 872
2. Comercio agroalimentario	117 466	100	138 059	100	20 593
% del comercio agroalimentario (2/1)	6,3%	—	7,4%	—	90%
Productos básicos	81 526	69,4	47 588	34,4	-33 938
Productos procesados (incl. vino)	12 816	10,9	26 754	19,4	13 938
Preparaciones alimenticias y espirituosos	10 577	9,0	48 458	35,1	37 881
Productos no comestibles	12 547	10,7	15 260	11,1	2 713
PAÍS					
Argentina	5 688	4,8	285	0,2	-5 403
Brasil	11 812	10,1	1 691	1,2	-10 121
China	5 407	4,6	11 978	8,7	6 571
India	3 432	2,9	883	0,6	-2 590
Indonesia	5 297	4,5	773	0,6	-4 524
Japón	329	0,3	6 421	4,7	6 092
Rusia	1 285	1,1	6 517	4,7	5 232
Suiza	4 659	4,0	8 213	6	3 544
Turquía	4 493	3,8	3 677	2,7	-816
Ucrania	5 499	3,6	1 815	1,2	-3 684
Estados Unidos	10 997	9,4	21 958	15,9	10 961
PAÍSES SELECCIONADOS	56 151	50,1	64 211	46,5	-5 313

Fuente: Comisión Europea (DG AGRI), Agri-Food Trade Statistical Factsheet. EU – Extra EU-28 (Ficha de datos estadísticos del comercio agroalimentario: Unión-Extra UE-28), marzo de 2018; Monitoring EU Agri-Food Trade: Development until December 2016 (Seguimiento del comercio agroalimentario de la Unión: evolución hasta diciembre de 2016); estadísticas de comercio de la DG AGRI correspondientes a 2017 (datos de expedientes comerciales por país: principales socios de la Unión).

→ Albert Massot



## 3.2.11. La Unión Europea y los bosques

*La Unión no tiene un mandato para establecer una política forestal común. No obstante, son muchas las políticas e iniciativas europeas que afectan a los bosques, no solo en su territorio, sino también en terceros países.*

¿Qué es un bosque? Los Estados miembros no responden de forma uniforme a esta pregunta, simple en apariencia. Sin embargo, a los efectos de la elaboración de las estadísticas forestales internacionales, Eurostat utiliza un sistema de clasificación creado por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) y aplica la siguiente definición: «bosque», tierra con una cubierta de copas de árboles superior al 10 % (o una densidad de población equivalente) y una superficie superior a 0,5 hectáreas. Los árboles deben poder alcanzar en su madurez una altura mínima de 5 metros in situ.

### Situación de los bosques en la Unión: valiosos ecosistemas con múltiples facetas y usos

#### A. El paisaje forestal europeo, un mosaico principalmente modelado por el ser humano

De acuerdo con la definición propuesta, los bosques de la Unión se extienden a lo largo de 161 millones de hectáreas (un 4 % de la superficie forestal mundial). En total, los bosques cubren el 38 % del territorio de la Unión y solo seis Estados miembros (Alemania, España, Finlandia, Francia, Polonia y Suecia) abarcan dos tercios de la superficie forestal europea (véase la ficha 3.2.10). Además, a escala nacional, su importancia varía considerablemente: mientras más del 60 % de la superficie de Finlandia, Suecia y Eslovenia está cubierta por bosques, esta proporción solo alcanza un 11 % en el caso de los Países Bajos o el Reino Unido. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en numerosas zonas del planeta, en las que la deforestación constituye un grave problema, la superficie forestal de la Unión va en aumento: ganó unos 11 millones de hectáreas entre 1990 y 2010, como consecuencia de su expansión natural y de las labores de forestación.

El gran número de diferentes tipos de bosques existente en la Unión refleja su diversidad geoclimática (bosques boreales, bosques alpinos de coníferas, etc.). En efecto, su distribución depende principalmente del clima, el suelo, la altitud y la topografía. Solo un 4 % de los bosques no se han visto afectados por la acción humana; el 8 % son plantaciones y el resto pertenece a la categoría de bosques «seminturales», es decir, modelados por la actividad humana. Además, los bosques europeos son, en su mayoría, de propiedad privada (alrededor de un 60 % de la superficie, frente a un 40 % de propiedad pública).

#### B. La multifuncionalidad de los bosques: su papel medioambiental, económico y social

Desde una perspectiva medioambiental, los bosques proporcionan múltiples servicios ecosistémicos: contribuyen a la protección del suelo (contra la erosión), participan en el ciclo del agua y regulan el clima local (en particular, a través de la evapotranspiración), así como el clima mundial (principalmente, gracias al almacenamiento de carbono). Los bosques también protegen la biodiversidad como hábitats de numerosas especies.

Desde un punto de vista socioeconómico, la explotación de los bosques genera diferentes recursos, en particular, madera. De los 161 millones de hectáreas forestales, 134 pueden explotarse para la producción de madera (ninguna restricción jurídica, económica o ambiental limita este uso). Además, en estas hectáreas las talas representan únicamente unos dos tercios del aumento anual de volumen de madera. La madera se usa principalmente para fines energéticos, con un 42 % del total, frente a un 24 % para los aserraderos, un 17 % para la industria papelera y un 12 % para el sector de fabricación de paneles. Alrededor de la mitad del consumo de energía renovable de la Unión procede de la madera. Por otra parte, los bosques también suministran productos no derivados de la madera, principalmente alimentos (bayas y setas), corcho, resina y aceites. Constituyen asimismo la base de ciertos servicios (caza, turismo, etc.). Los bosques también son fuente de empleo, especialmente en las zonas rurales; el sector forestal (silvicultura, industria maderera y papelera) representa aproximadamente un 1 % del PIB de la Unión, cifra que puede alcanzar un 5 % en Finlandia, y da empleo a unos 2,6 millones de personas. Por último, los bosques ocupan un lugar relevante en la cultura europea.

#### C. Las amenazas abióticas y bióticas: desafíos agravados por el cambio climático

Entre los factores abióticos (es decir, físicos o químicos) que amenazan los bosques, pueden citarse los incendios (especialmente en la zona mediterránea), las sequías, los temporales (de media, en los últimos sesenta años, se han producido dos temporales por año con daños significativos en los bosques europeos) y la contaminación atmosférica (emisiones procedentes del tráfico por carretera o plantas industriales). Además, la fragmentación de los bosques ocasionada por la construcción de infraestructuras de transporte pone en peligro la biodiversi-

dad. En cuanto a los factores bióticos, los animales (insectos, cérvidos) y las plagas pueden producir un deterioro del estado de los bosques. Globalmente, al menos uno de estos factores es el causante de los daños ocasionados en aproximadamente el 6 % de la superficie forestal.

El cambio climático ya representa un reto para los bosques europeos. Probablemente afectará, de forma diferente según la ubicación geográfica, no solo la velocidad de crecimiento de los bosques y a su área de distribución o la diversidad de especies, sino también la variedad de agentes bióticos, como algunos parásitos, e incluso la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. La adaptación de los bosques a estos cambios y su contribución a la lucha contra los mismos (gracias, por ejemplo, a la sustitución de energías y materiales no renovables por la madera) constituyen dos grandes desafíos.

Así pues, son muchas las expectativas que se generan en torno a los bosques de la Unión, a veces contrapuestas, tal como ilustran las tensiones que existen entre su explotación y su protección. Uno de los principales retos de la gestión forestal consiste en conciliar este tipo de dificultades.

## Políticas e iniciativas forestales en la Unión: el desafío de la coherencia

Puesto que en los Tratados no se hace una mención específica de los bosques, la Unión no dispone de una política forestal común. Por consiguiente, la política forestal sigue siendo, sobre todo, una competencia nacional. No obstante, un gran número de acciones europeas repercute en los bosques, tanto de la Unión como de terceros países.

### A. Un nuevo marco de referencia europeo para las acciones forestales

En septiembre de 2013, la Comisión adoptó una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques (COM(2013) 659), en la que proponía un marco europeo de referencia para la elaboración de políticas sectoriales que repercutirán en los bosques. Esta estrategia tiene como principios rectores la gestión sostenible de los bosques y el fomento de su papel multifuncional, la utilización eficaz de los recursos y la responsabilidad de la Unión respecto a los bosques a escala mundial. En dicho documento se incluyen también orientaciones estratégicas para las acciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros; por ejemplo, la Comisión ha previsto elaborar criterios de gestión sostenible de los bosques. En septiembre de 2015, aprobó el plan adjunto de ejecución plurianual de la estrategia forestal de la Unión (SWD(2013) 343). En el denominado «Forest MAP» se elabora una lista de las medidas que han de adoptarse en respuesta a los desafíos de la industria forestal europea (para más detalles sobre la historia

de este proceso, véase también la sección «Papel del Parlamento Europeo»).

### B. Acciones de la Unión con repercusiones para los bosques: un amplio abanico

#### 1. La política agrícola común (PAC), principal fuente de financiación europea para los bosques

Alrededor del 90 % de los fondos de la Unión destinados a los bosques provienen del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Durante el último periodo de programación, 2007-2013, se destinaron unos 5 400 millones de euros del presupuesto del Feader a cofinanciar medidas específicas para los bosques. La última reforma de la PAC dio lugar a la publicación, en diciembre de 2013, del nuevo reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (Reglamento (UE) nº 1305/2013, 3.2.6). En aras de la simplificación, para el periodo 2015-2020, una única medida específica incluye todos los tipos de ayudas a favor de las inversiones en los bosques. Esta medida cubre las inversiones en el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques: forestación y creación de zonas forestadas, implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, inversiones para mejorar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, y las inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales. Asimismo, otra medida busca recompensar los servicios forestales, ambientales y climáticos y la conservación de bosques. Por último, se prevén otras medidas, no específicas de los bosques (pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua, por ejemplo). Corresponde a los Estados miembros elegir las medidas forestales que aplicarán, así como los importes financieros destinados, en el marco de sus programas de desarrollo rural. Se han programado, en este contexto, unos 8 200 millones de euros para el periodo 2015-2020 (27 % para reforestación, 18 % para mejorar la capacidad de adaptación y 18 % para la prevención de daños ambientales).

#### 2. Las demás acciones de la Unión que afectan a los bosques: breve visión de conjunto

La comercialización de materiales forestales de reproducción se regula a escala europea mediante la Directiva 1999/105/CE. El objetivo del régimen fitosanitario europeo es evitar la propagación de organismos nocivos para los bosques (Directiva 2000/29/CE). La Unión asigna, además, fondos a la investigación forestal, en concreto en el marco del programa Horizonte 2020. A su vez, la política energética fija como objetivo, jurídicamente vinculante, el logro de una cuota del 20 % de energías renovables en el consumo de energía total de aquí a 2020, lo que

debería incrementar la demanda de biomasa forestal (Directiva 2009/28/CE). Además, el nuevo marco de la Unión en materia de clima y energía para 2030 prevé elevar dicha cuota al 27 %. Por otra parte, en el marco de la política de cohesión de la Unión pueden cofinanciarse proyectos forestales con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en especial, prevención de incendios, producción de energías renovables y preparación al cambio climático). El Fondo de Solidaridad (Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo) pretende, por su parte, ayudar a los Estados miembros a hacer frente a catástrofes naturales graves, como los temporales y los incendios. En cuanto al Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión n.º 1313/2013/UE), este puede activarse en caso de crisis que superen la capacidad de respuesta de los Estados miembros, como algunos incendios forestales (Grecia, 2007 y 2012) y algunos temporales.

Además, unos 37,5 millones de hectáreas forestales pertenecen a la Red Natura 2000 de protección de la naturaleza, creada en el marco de la política de medio ambiente de la Unión. La utilización racional de los bosques forma parte de las prioridades temáticas del nuevo Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima de la Unión Europea (LIFE 2014-2020, Reglamento (UE) n.º 1293/2013). Por su parte, la estrategia de la Unión en materia de biodiversidad (COM(2011) 244) prevé la puesta en marcha, de aquí a 2020, de planes de gestión forestal sostenible para los bosques públicos. El sistema europeo de información sobre incendios forestales (EFFIS) se encarga de vigilar dichos incendios. La Unión promueve también la contratación pública ecológica (COM(2008) 400), que favorezca la demanda de madera producida de forma sostenible; se ha concedido además la etiqueta ecológica europea a parques, muebles y papeles. Por otra parte, el plan de acción FLEGT prevé acuerdos voluntarios de asociación con los países productores de madera y el Reglamento (UE) n.º 995/2010 (en vigor desde marzo de 2013) prohíbe la comercialización de madera obtenida ilegalmente.

La Unión participa asimismo en numerosas actividades internacionales relativas a los bosques (por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). A escala paneuropea, Forest Europe sigue siendo la principal iniciativa política en materia forestal. En el marco de dicha iniciativa, se mantienen negociaciones sobre un acuerdo jurídicamente vinculante en relación con la gestión y el uso sostenibles de los bosques. En el ámbito de la política climática, además de participar en negociaciones mundiales sobre la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, la Unión ha adoptado las primeras medidas en pos de la integración de la agricultura y los bosques en su política sobre el clima (Decisión n.º 529/2013/UE sobre normas contables aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de actividades relativas al uso de la tierra, el cambio de uso

de la tierra y la silvicultura). Por otra parte, la Unión tiene el objetivo de detener la disminución de la cobertura forestal mundial para 2030 y de reducir la deforestación tropical en al menos un 50 % para 2020 (COM(2008) 645). Financia asimismo proyectos en el marco del programa REDD+, que tiene por objeto reducir las emisiones resultantes de la deforestación y la degradación de los bosques, en Asia, África y América Latina. Y, por último, también puede recurrirse a la política de vecindad: en este ámbito, el programa FLEG II dispone de 9 millones de euros para el periodo 2012-2016 destinados a favorecer la buena gobernanza forestal, la gestión sostenible de los bosques y su protección en los países que se encuentran al este de la Unión.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo legisla en pie de igualdad con el Consejo en un gran número de ámbitos relacionados con los bosques: la agricultura, el medio ambiente, etc. (procedimiento legislativo ordinario). Además, el Parlamento adopta junto al Consejo el presupuesto de la Unión. El Parlamento ha imprimido su sello en numerosos expedientes legislativos finalizados recientemente y que afectan a los bosques (por ejemplo, la política agrícola común revisada). Otros expedientes están en proceso (en especial, la modificación de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, 2016/0382(COD)).

En el pasado, el Parlamento abogó mediante diversas resoluciones por una mayor coordinación y coherencia de las políticas en la Unión en lo que respecta a las distintas acciones que afectan a los bosques europeos. Con la adopción, el 30 de enero de 1997, de su Resolución sobre la estrategia forestal de la Unión<sup>[1]</sup> (su primer informe de propia iniciativa), el Parlamento pidió a la Comisión que presentara propuestas para una estrategia forestal europea. La Comisión accedió a este pedido con su Comunicación sobre una estrategia forestal para la Unión (COM(1998) 649), refrendada a su vez por el Consejo, que adoptó la primera estrategia forestal de la Unión el 15 de diciembre de 1998.

Como respuesta al informe de aplicación de la estrategia forestal de la Unión (COM(2005) 84) para el periodo 1999-2004, el Parlamento volvió a destacar la importancia de esta estrategia y puso de manifiesto su apoyo en su Resolución sobre la ejecución de la estrategia forestal de la Unión<sup>[2]</sup>, adoptada el 16 de febrero de 2006. En dicha Resolución, el Parlamento respaldó la ejecución de un «Plan de acción de la UE para la gestión sostenible de los bosques» propuesto por la Comisión y sugirió una serie de medidas y objetivos concretos y coherentes en los distintos ámbitos políticos relacionados con los bosques. El

[1] DO C 55 de 24.2.1997, p. 22.

[2] DO C 290E de 29.11.2006, p. 413.

«Plan de acción de la UE para los bosques» (FAP) fue inicialmente concebido por la Comisión para un periodo de cinco años (2007-2011), como un instrumento complementario que permitiría mejorar la coordinación de dieciocho «acciones clave» (COM(2006) 302).

En consonancia con el Libro Verde presentado por la Comisión el 1 de marzo de 2010 titulado «Protección de los bosques e información forestal en la UE: preparación de los bosques al cambio climático» (COM(2010) 66), en su Resolución de 11 de mayo de 2011<sup>[1]</sup>, el Parlamento acogió favorablemente una revisión de la estrategia forestal con el propósito de abordar mejor los retos específicos que plantea el cambio climático así como la gestión sostenible y la protección de los bosques.

El 20 de septiembre de 2013 la Comisión presentó su Comunicación titulada «Una nueva estrategia forestal de la UE: en favor de los bosques y del sector forestal» (COM(2013) 659), y, de esta manera, respondió no solo a las crecientes exigencias relativas a los bosques sino también a los importantes cambios sociales y políticos. El citado texto refundido fue respaldado por el Consejo con sus Conclusiones de 19 de mayo de 2014 y también por el Parlamento en su Resolución de 28 de abril de 2015 titulada «Una nueva estrategia forestal de la UE: en favor de los bosques y del sector forestal»<sup>[2]</sup>. En ella, el Parlamento pide a la Comisión que complemente la estrategia con un plan de acción sólido que contenga medidas específicas y que le presente un informe anual sobre los progresos alcanzados en su aplicación. Asimismo, destaca que la aplicación de la estrategia forestal de la UE debe ser un proceso coordinado de varios años. Para el Parlamento, la prioridad deben ser el fomento de la competitividad y la sostenibilidad del sector forestal, el apoyo a las zonas rurales y urbanas, el desarrollo de la base de conocimientos, la protección de los bosques y la preservación de sus ecosistemas, la mejora de la coordinación y de la co-

municación, y un uso sostenible de la madera y otros materiales forestales no derivados de la madera.

El consiguiente «Plan de ejecución plurianual de la nueva estrategia forestal de la UE» (SWD(2015)0164) fue publicado por la Comisión el 3 de septiembre de 2015. En él se enumeran una serie de medidas a fin de garantizar un enfoque coherente y coordinado de las distintas políticas e iniciativas vinculadas al sector forestal, con la especial participación de los interesados. El denominado «Forest MAP» proporciona un marco en el cual se pueden abordar las nuevas políticas de cualquiera de los múltiples ámbitos relacionados con los bosques. Los siguientes ocho ámbitos prioritarios abarcan los tres pilares de la gestión sostenible de los bosques, es decir el social, el económico y el medioambiental: 1) el apoyo a nuestras comunidades rurales y urbanas; 2) el fomento de la competitividad y la sostenibilidad de las industrias basadas en la silvicultura, la bioenergía y la economía verde en general; 3) los bosques ante el cambio climático; 4) la protección de los bosques y la mejora de los servicios ecosistémicos; 5) la información forestal y los controles forestales; 6) la investigación y la innovación; 7) el trabajo conjunto; y 8) los bosques desde una perspectiva global. Incluye un anexo con la lista de medidas concretas para el periodo 2014-2020, los actores y los plazos de las distintas actividades, así como los resultados esperados. Asimismo, la Comisión se ha comprometido a informar regularmente al Parlamento y al Consejo sobre los progresos realizados en el marco de la estrategia forestal de la Unión. Tras una fase inicial (2015-2017) de ejecución de una serie de prioridades establecidas, la Comisión deberá llevar a cabo una revisión intermedia de la nueva estrategia forestal de la UE de aquí a 2018, para ayudar a identificar las prioridades correspondientes a la segunda fase (2018-2020) del Plan Plurianual.

---

→ Marcus Ernst Gerhard Breuer

[1] DOC 377E de 7.12.2012, p. 23.

[2] DOC 346 de 21.9.2016, p. 17.



# 3.3.

## LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

### 3.3.1. La política pesquera común: orígenes y evolución

*La política pesquera común (PPC) fue instaurada por el Tratado de Roma. Al principio estaba vinculada a la política agrícola común, pero con el tiempo se ha ido independizando de ella. La PPC, tras su reforma de 2002, tiene como objetivo principal garantizar la sostenibilidad de la pesca y la estabilidad de los ingresos y los puestos de trabajo de los pescadores. El Tratado de Lisboa ha introducido varias modificaciones en la política pesquera. En 2013, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo para crear una nueva PPC con miras a la sostenibilidad a largo plazo de las actividades de la pesca y la acuicultura desde los puntos de vista medioambiental, económico y social.*

#### Base jurídica

Artículos 38 a 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El TFUE aportó modificaciones a la participación del Parlamento en la legislación relativa a la política pesquera común (PPC). El cambio más importante es que la legislación necesaria para conseguir los objetivos de la PPC se aprueba ahora con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (el anterior procedimiento de codecisión). De este modo, el Parlamento ha asumido el papel de colegislador. Sin embargo, tal legislación solo puede adoptarla el Consejo a propuesta de la Comisión.

Con respecto a la ratificación de los acuerdos internacionales, el Tratado de Lisboa establece que dicha ratificación incumbe al Consejo, previa aprobación del Parlamento.

#### Objetivos

La pesca es un bien natural, renovable, móvil y común que pertenece a nuestro patrimonio conjunto. La pesca se rige por una política común, con normas comunes adoptadas a nivel de la Unión que se aplican en todos los Estados miembros. Los objetivos iniciales de la PPC eran preservar las poblaciones de peces, proteger el medio ambiente marino, garantizar la viabilidad económica de las flotas europeas y proporcionar a los consumidores alimentos de calidad. La reforma de 2002 añadió a esos objetivos el de la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos de modo equilibrado y desde los puntos de vista medioambiental, económico y social, y precisó que la sostenibilidad debe basarse en dictámenes científicos fiables y en el principio de cautela.

#### Resultados

##### A. Antecedentes

Inicialmente la política pesquera común formaba parte de la política agrícola común. Sin embargo, progresivamente fue adquiriendo una identidad propia a medida que evolucionaba la Comunidad, proceso que empezó en 1970, con la adopción de

las zonas económicas exclusivas (ZEE) por parte de los Estados miembros y la adhesión de países que disponían de flotas pesqueras importantes. Estos cambios obligaron a la Comunidad a dar respuesta a problemas específicos de la pesca, como el acceso a los recursos comunes, la conservación de las poblaciones, las medidas estructurales para la flota pesquera y las relaciones internacionales en la pesca.

##### 1. Inicios

Hubo que esperar hasta 1970 para que el Consejo adoptara actos encaminados a establecer una organización común de mercado para los productos de la pesca, así como una política estructural comunitaria en materia de pesca.

##### 2. Primeros hitos

La pesca fue un elemento importante en las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1972. El resultado fue el abandono del principio fundamental de libre acceso. La franja en que los Estados tenían derechos exclusivos de pesca pasó de estar constituida por las aguas territoriales, es decir, las que se extienden hasta una distancia de 12 millas náuticas a partir de la costa, a incluir la ZEE, que puede llegar hasta las 200 millas. Los Estados miembros aceptaron poner la administración de sus recursos pesqueros en manos de la Comunidad Europea.

##### 3. Reglamentos y reformas de la PPC

###### a. Reglamento de 1983

En 1983, tras varios años de negociaciones, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n.º 170/83 por el que se creaba la PPC de nueva generación, se adoptaban las ZEE, se formulaba el concepto de estabilidad relativa y se establecían medidas conservacionistas de gestión basadas en los totales autorizados de capturas (TAC) y las cuotas. A partir de 1983, la PPC tuvo también que adaptarse a la retirada de Groenlandia de la Comunidad en 1985, a la adhesión de España y Portugal en 1986 y a la reunificación de Alemania en 1990. Estos tres acontecimientos influyeron en el volumen y la estructura de la flota comunitaria y en su capacidad de captura.

### b. Reglamento de 1992

En 1992, el Reglamento (CEE) n.º 3760/92, que reguló la política pesquera hasta 2002, intentó paliar el grave desequilibrio existente entre la capacidad de la flota y las posibilidades de captura. La solución preconizada fue la reducción de la flota comunitaria, acompañada de medidas estructurales para atenuar las consecuencias sociales. Se introdujo el concepto de «esfuerzo pesquero» a fin de restablecer y mantener el equilibrio entre los recursos disponibles y las actividades pesqueras. El Reglamento sometió el acceso a los recursos a un sistema de concesión de licencias eficaz.

### c. Reforma de 2002

Las medidas incluidas en el Reglamento (CEE) n.º 3760/92 no tuvieron la eficacia esperada para poner fin a la sobrepesca, y el deterioro de muchas poblaciones de peces prosiguió a un ritmo incluso mayor. Esta situación crítica condujo a una reforma que se plasmó en tres Reglamentos que fueron adoptados por el Consejo en diciembre de 2002 y entraron en vigor el 1 de enero de 2003:

- el Reglamento marco (CE) n.º 2371/2002 sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (y que derogaba los Reglamentos (CEE) n.ºs 3760/92 y 101/76);
- el Reglamento (CE) n.º 2369/2002, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca (y que modificaba el Reglamento (CE) n.º 2792/1999);
- el Reglamento (CE) n.º 2370/2002 por el que se establece una medida comunitaria urgente para el desguace de buques pesqueros.

El principal objetivo de la reforma de 2002 era asegurar un futuro sostenible para el sector pesquero garantizando puestos de trabajo e ingresos estables para los pescadores, atendiendo la demanda de los consumidores y preservando al mismo tiempo el frágil equilibrio de los ecosistemas marinos. La reforma introdujo la gestión a largo plazo de las actividades pesqueras, incluida la preparación de medidas de emergencia, planes plurianuales de recuperación para las poblaciones que se encontrasen por debajo del umbral biológico de seguridad y planes plurianuales de gestión para las demás poblaciones.

Para que los controles fueran más eficaces, transparentes y justos se creó la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA), con sede en Vigo.

La reforma de 2002 ofreció a los pescadores una mayor participación en las decisiones que les afectan mediante la creación de consejos consultivos regionales (CCR) integrados por pescadores, expertos científicos, representantes de otros sectores relacionados con la pesca y la acuicultura, así como por las

administraciones locales, regionales y nacionales, las asociaciones ecologistas y los consumidores.

### Reforma de la PPC de 2013

La reforma de 2002 no cumplió las expectativas a corto plazo, ya que no se detuvo el deterioro de algunas poblaciones. También dejó al descubierto algunos problemas que hasta entonces no se habían detectado, como el de los descartes.

En 2009 la Comisión puso en marcha una consulta pública sobre la reforma de la PPC con el fin de elaborar los nuevos principios que deberían regir la pesca en la Unión en el siglo XXI. Tras un largo debate en el Consejo y, por primera vez, en el Parlamento, el 1 de mayo de 2013 se alcanzó un acuerdo para el nuevo régimen de pesca que se basa en tres pilares fundamentales:

- la nueva PPC (Reglamento (UE) n.º 1380/2013);
- la nueva organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (Reglamento (UE) n.º 1379/2013);
- el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) (Reglamento (UE) n.º 508/2014).

La nueva PPC tiene por finalidad garantizar que las actividades en los sectores de la pesca y la acuicultura sean sostenibles a largo plazo desde el punto de vista medioambiental y que se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo. Los elementos más importantes son:

- Gestión plurianual ecosistémica que refuerce la importancia que en la anterior reforma se había atribuido a los planes plurianuales, pero prestándose más atención a los ecosistemas, con planes para varias especies y para caladeros en el marco regional de las zonas geográficas europeas.
- Rendimiento máximo sostenible (RMS): teniendo en cuenta los compromisos internacionales, como los adquiridos con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, la nueva PPC establece el RMS como el objetivo principal para todas las pesquerías. En 2015, si resulta posible, y en 2020 a más tardar, la mortalidad por pesca quedará fijada en FRMS (nivel de capturas de una determinada población que dé como resultado el RMS).
- Prohibición de los descartes: la nueva reforma pondrá fin a una de las prácticas más inaceptables que se daban en la pesca de la Unión. El descarte de las especies reguladas se reducirá progresivamente y, al mismo tiempo, se adoptarán medidas de acompañamiento para llevar la prohibición a la práctica. Para 2019 todas las pesquerías de la Unión ya aplicarán la nueva política de descartes.

- En cuanto a la capacidad de la flota, la nueva PPC obliga a los Estados miembros a ajustar sus capacidades de pesca mediante planes nacionales de modo que estén en equilibrio con sus posibilidades de pesca. La pesca costera será especialmente importante en la nueva PPC. La zona de exclusión de 12 millas náuticas establecida para las flotas tradicionales seguirá vigente hasta 2022.
- Las normas que regulen las actividades de las flotas pesqueras de la Unión en aguas internacionales y de terceros países se determinarán en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión, velándose por su adecuación con los principios de las políticas de la Unión. Las modalidades concretas de pesca en esas aguas están vinculadas a acuerdos de colaboración de pesca sostenible y a la participación en organizaciones regionales de ordenación pesquera.
- Una acuicultura sostenible, aumentando el rendimiento para abastecer el mercado de pescado de la Unión y potenciando el crecimiento en las zonas costeras y rurales, a través de planes nacionales.
- Nuevas obligaciones de los Estados miembros para reforzar el aspecto científico, incrementándose la recogida de datos y la puesta en común de información sobre poblaciones, flotas e impacto de la actividad pesquera.
- Una gobernanza descentralizada, acercando el procedimiento de toma de decisiones a los caladeros: los legisladores de la Unión definen el marco general, y los Estados miembros desarrollan las medidas de aplicación y cooperan entre ellos a nivel regional.
- El conjunto de medidas técnicas vigentes que se recogen en el Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo conforma un sistema complejo y heterogéneo de disposiciones que se está sometiendo a revisión actualmente para dotar a la nueva PPC de un nuevo conjunto de medidas técnicas.

La organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura forma parte del paquete de medidas de reforma.

El nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) servirá de herramienta financiera para apoyar la aplicación de la PPC y la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Competencias

- Legislación en materia de pesca: el Tratado de Lisboa establece la codecisión (procedimiento legislativo ordinario);

- La participación de la Unión en convenios internacionales de pesca y la celebración de acuerdos con terceros países (codecisión con el Consejo).

### B. Papel

El Tratado de Lisboa ha atribuido al Parlamento Europeo mayores poderes legislativos, lo que le permite contribuir a la configuración de la política pesquera común y supervisar las normas que rigen las actividades de los sectores de la pesca y la acuicultura en la Unión.

El Parlamento ha aprobado una serie de resoluciones relacionadas con la necesidad de reformar la PPC, a saber:

- Resolución, de 27 de abril de 2017, sobre la gestión de las flotas pesqueras en las regiones ultraperiféricas<sup>[1]</sup>: el texto contiene disposiciones sobre las especificidades y las condiciones geográficas de las regiones ultraperiféricas y para aprovechar mejor las posibilidades que ofrece el artículo 349 del Tratado y la PPC en materia de normas, fondos y programas, con el fin de responder a las dificultades específicas a las que hacen frente las RUP.
- Resolución, de 4 de julio de 2017, sobre el papel del turismo relacionado con la pesca en la diversificación del sector pesquero<sup>[2]</sup>: el texto refleja el objetivo 4 de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2020, con el objetivo de hacer la pesca más sostenible y los mares más saludables, y fomentar la participación del sector en actividades alternativas, como el ecoturismo.
- Resolución, de 24 de octubre de 2017, sobre la política pesquera común: aplicación de la obligación de desembarque<sup>[3]</sup>. La Resolución guarda relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013: el Parlamento pide a la Comisión que le consulte de nuevo si sustituye su propuesta, la modifica sustancialmente o se propone modificarla sustancialmente.
- Resolución, de 12 de junio de 2018, sobre la situación de la pesca recreativa en la Unión (2017/2120(INI))<sup>[4]</sup>: en el texto se hace hincapié en la necesidad de velar por que se recopilen regularmente todos los datos necesarios sobre la pesca recreativa y se subraya la enorme y crucial importancia de compartir tales datos.

→ Carmen-Paz Martí

[1] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0195.

[2] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0280.

[3] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0394.

[4] Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0243.



## 3.3.2. La conservación de los recursos pesqueros

*La conservación de los recursos pesqueros implica la necesidad de garantizar una explotación sostenible de los mismos desde el punto de vista ambiental y la viabilidad a largo plazo en este sector. Para alcanzar este objetivo, la Unión ha aprobado varias normas que regulan el acceso a las aguas de la Unión, la asignación y el uso de los recursos, los totales admisibles de capturas, la limitación de los esfuerzos pesqueros y otras medidas técnicas.*

### Base jurídica

Artículos 38 a 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

El objetivo principal consiste en garantizar la viabilidad del sector a largo plazo mediante una explotación sostenible de los recursos.

### Resultados

#### A. Principios básicos sobre el acceso a las aguas y los recursos

##### 1. Acceso a las aguas de la Unión

###### a. Principio de igualdad de acceso

El principio general establece que los buques pesqueros de la Unión tienen igualdad de acceso a las aguas y los recursos en toda la Unión.

###### b. Restricciones en la zona de 12 millas

Se trata de una excepción al principio de igualdad de acceso a las aguas de la Unión que se aplica dentro de la zona de 12 millas náuticas a partir de las líneas de base. En estas zonas, los Estados miembros pueden conservar derechos de pesca exclusivos. Esta excepción se basa en la necesidad de preservar las zonas más sensibles mediante la limitación del esfuerzo pesquero y la protección de las actividades pesqueras tradicionales de las que depende el desarrollo social y económico de determinadas comunidades costeras. Las medidas que establecen las condiciones de acceso a las aguas y los recursos se aprueban en función de la información biológica, socioeconómica y técnica disponible. Esta restricción se amplió hasta finales de 2014 mediante el Reglamento (UE) n.º 1152/2012.

###### c. Restricciones de acceso fuera de los límites de la zona de 12 millas

La Comisión publicó una Comunicación en 2005 (COM(2005) 422) sobre la revisión de determinadas restricciones de acceso establecidas en la política pesquera común (PPC), relativa al coto de las Shetland y al coto de la solla. Este documento fue una respuesta a la obligación de evaluar la justificación

de restricciones al acceso a las aguas y los recursos fuera de la zona de 12 millas. El coto de las Shetland se creó para controlar el acceso a especies que presentan una importancia particular en la región y que son biológicamente sensibles; el coto de la solla, por su parte, se instauró a fin de reducir el nivel de descartes de los peces planos, en particular de la solla, en el contexto de la pesca en el mar del Norte. En virtud de la Comunicación antes mencionada, se mantendría el coto de las Shetland durante otros tres años; en cambio, no se fijó una fecha para el coto de la solla, en vista de la incertidumbre en torno a la duración y al alcance del estudio necesario.

#### 2. Asignación de los recursos y explotación sostenible

##### a. Principio de estabilidad relativa

Las oportunidades de pesca se reparten entre los Estados miembros de modo que se garantice la estabilidad relativa de las actividades de pesca de cada uno respecto a cada una de las poblaciones de peces afectadas. Este principio de estabilidad relativa, basado especialmente en los niveles históricos de capturas, implica el mantenimiento de un porcentaje fijo del esfuerzo pesquero autorizado para las principales especies comerciales en cada Estado miembro. A largo plazo, el esfuerzo pesquero debe ser globalmente estable, teniendo en cuenta la importancia de garantizar la continuidad de la pesca, en especial en las regiones que dependen en mayor medida de esta actividad.

##### b. Explotación sostenible

La conservación de los recursos pesqueros, mediante la adaptación constante de la capacidad de pesca a las posibilidades de captura, es una de las prioridades de la PPC. Para lograr esta explotación sostenible, deben gestionarse las poblaciones de peces de acuerdo con el principio de rendimiento máximo sostenible (RMS). A tal fin, la PPC basa sus decisiones en el mejor asesoramiento científico disponible y aplica el principio de cautela, en virtud del cual la insuficiencia de datos científicos no puede justificar el aplazamiento ni la falta de adopción de medidas para conservar las especies. La explotación sostenible también implica la aplicación gradual de un enfoque basado en el ecosistema a la gestión pesquera.

## B. Conservación de los recursos pesqueros

### 1. Totales admisibles de capturas (TAC) y limitación del esfuerzo pesquero

#### a. Limitación de las capturas

Los totales admisibles de capturas (TAC), basados en los dictámenes científicos del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) y el Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP), siguen calculándose anualmente para la mayoría de poblaciones y vuelven a ajustarse en función del desarrollo de las poblaciones de peces. Sin embargo, en el marco de la gestión plurianual de los recursos, los límites de capturas serán más estables y permitirán a los pescadores planificar mejor sus actividades.

#### b. Limitación del esfuerzo pesquero

Las medidas de limitación del esfuerzo pesquero pueden aplicarse como parte de los planes de recuperación de las poblaciones de peces que se encuentren en peligro. Incluirán, por ejemplo, la restricción del número autorizado de días de pesca por mes. Esta cifra puede cambiar en función del tipo de artes utilizados, la zona de pesca visitada (según las subdivisiones del CIEM), las especies objetivo, el estado de las poblaciones y, eventualmente, la potencia del buque. Con vistas a garantizar una mayor flexibilidad, el Estado miembro puede repartir estos días entre las distintas unidades de su flota.

#### c. Medidas técnicas

En términos generales, las medidas técnicas tienen como objetivo evitar la captura de juveniles, especies no comerciales y otros animales marinos. Se determinan en relación con las especies objetivo y las especies asociadas (en caso de pesca mixta), la zona de operaciones y el tipo de aparejos empleado. Las medidas técnicas más comunes están relacionadas con:

- los artes de pesca, la definición del tamaño mínimo de malla para las redes, y su estructura y su número a bordo;
- la composición y el límite de la pesca accidental de capturas accesorias a bordo;
- el uso de aparejos de pesca selectivos a fin de reducir el impacto de las actividades pesqueras en los ecosistemas marinos y las especies no objetivo;
- las delimitaciones de zonas y los periodos en que las actividades pesqueras se prohíben o restringen, incluida la protección de las zonas de desove y cría;
- la definición del tamaño mínimo de las especies que pueden conservarse a bordo o desembarcarse.

En caso de amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino derivada de las actividades pesqueras que

requiera una acción inmediata, la Comisión y los Estados miembros (o estos últimos por propia iniciativa) pueden aprobar medidas de emergencia para proteger las poblaciones de peces y restablecer el equilibrio de los ecosistemas marinos que se encuentren en peligro.

Asimismo, los Estados miembros pueden aprobar medidas de conservación y gestión aplicables a todos los buques pesqueros dentro de la zona de 12 millas, siempre que estas medidas no sean discriminatorias y se haya consultado a la Comisión, a los demás Estados miembros afectados y al Consejo Consultivo Regional competente. Además, los Estados miembros solamente pueden aplicar medidas más estrictas que las contempladas en la legislación de la Unión a los buques que enarbolan su pabellón nacional en las aguas sometidas a su soberanía y a su jurisdicción.

Por último, cabe mencionar que los proyectos de pesca experimental sirven para fomentar la conservación y la investigación de las técnicas de pesca selectivas que se deben aplicar.

### 2. Estrategia a largo plazo para la gestión de los recursos pesqueros

Los planes plurianuales de gestión de las poblaciones tienen por finalidad mantener el volumen de las poblaciones dentro de unos límites biológicos seguros. Estos planes establecen las capturas máximas y una serie de medidas técnicas, que tienen en cuenta las características de las poblaciones y las pesquerías (especies objetivo, artes empleados, estados de las poblaciones afectadas) y el impacto económico de las medidas aplicadas a las pesquerías de que se trate.

Los planes plurianuales de recuperación de las poblaciones se aplican cuando las poblaciones de peces se encuentran en peligro. Se basan en dictámenes científicos e incluyen límites del esfuerzo pesquero (es decir, el número de días que los buques están en el mar). Garantizan que «los efectos de las actividades pesqueras en los ecosistemas marinos se mantengan en niveles sostenibles».

### 3. Gestión de la flota

La gestión de la flota es un modo de ajustar la capacidad de pesca con vistas a garantizar un equilibrio estable y sostenible entre la capacidad de pesca y las oportunidades de captura. Los modos de lograr este objetivo son los siguientes:

- la definición del número de buques y los tipos autorizados a pescar (por ejemplo, a través de las licencias de pesca);
- la utilización de un registro de las flotas con la finalidad de controlar y supervisar la capacidad de pesca;
- la aplicación de sistemas de entrada y salida, y medidas de reducción general de la capacidad;

- la aplicación de medidas de reducción del esfuerzo pesquero y definición de niveles de referencia;
- la obligación de los Estados miembros de notificar la capacidad de su flota;
- el recurso a los instrumentos del Fondo Europeo de Pesca (FEP) para ajustar la capacidad de pesca.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo siempre se ha mostrado partidario de que se respeten los principios de precaución y sostenibilidad en lo tocante a los recursos. Desde 2008, se han tenido más en cuenta las enmiendas presentadas por la Comisión de Pesca del Parlamento con relación a los planes de gestión y de recuperación de las poblaciones de peces. La revisión del plan de recuperación del bacalao de 2008 fue la que recibió el mayor número de modificaciones antes de su adopción. El 6 de julio de 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2016/1139 por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de bacalao, arenque y espadín del mar Báltico. Este nuevo enfoque regional tiene en cuenta las fuertes interacciones biológicas existentes. Fija un plan de pesquerías multiespecies teniendo en cuenta la dinámica en esta cuenca entre las poblaciones de bacalao, arenque y espadín, así como las capturas accesorias de las pesquerías de esas poblaciones, a saber, las poblaciones bálticas de solla, platija, rodaballo y rémol.

En cuanto a la pesca de poblaciones de aguas profundas, el Parlamento se ha comprometido a mejorar la utilización sostenible de estas poblaciones y a proteger los ecosistemas de los fondos marinos. El 30 de junio de 2016, el Parlamento y el Consejo acordaron la necesidad de revisar la normativa exis-

tente, fijada en 2002 mediante el Reglamento (CE) n.º 2347/2002 del Consejo. El objetivo es crear un régimen revisado para la pesca de especies de aguas profundas en la Unión y en las aguas exteriores del Atlántico central oriental.

El 14 de septiembre de 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2016/1627 relativo a un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo. El plan tiene en cuenta las especificidades de los diferentes tipos de artes y técnicas de pesca, y promueve el uso de tipos selectivos con un impacto ambiental reducido, contribuyendo así a un nivel de vida digno para las comunidades locales.

El 23 de noviembre de 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2016/2094, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1342/2008 del Consejo por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan. El objetivo de la revisión del plan era garantizar una explotación que restablezca y mantenga las poblaciones de bacalao por encima de niveles capaces de producir un rendimiento máximo sostenible.

El 4 de julio de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2018/973, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones demersales en el mar del Norte y para las pesquerías de estas poblaciones, por el que se detallan las disposiciones de aplicación de la obligación de desembarque en el mar del Norte. El plan incluye la explotación de una lista de poblaciones demersales y, cuando esas poblaciones se extiendan más allá del mar del Norte, en sus aguas adyacentes.

→ [Carmen-Paz Martí](#)

### 3.3.3. El control de la actividad pesquera

*El control de la actividad pesquera y la lucha contra las infracciones asociadas tienen por objeto asegurar la correcta aplicación de la normativa relativa al sector pesquero e imponer su cumplimiento cuando sea necesario. En este contexto, los Estados miembros, la Comisión y los operadores comparten competencias y responsabilidades. Los Estados miembros que no respetan estas normas pueden ser objeto de un procedimiento de infracción.*

#### Base jurídica

Artículos 38 a 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE), n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006. Este Reglamento ha sido parcialmente modificado por el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común y el Reglamento (UE) 2015/812 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, en lo relativo a la obligación de desembarque.

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento del Consejo anteriormente mencionado, modificado en parte por el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1962 de la Comisión, de 28 de octubre de 2015.

Reglamento (UE) 2016/1626 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

#### Objetivos

La política de control pretende asegurar:

- la captura de únicamente las cantidades autorizadas de peces y la recogida de datos para gestionar la pesca;
- el desempeño oportuno de los cometidos respectivos de los Estados miembros y la Comisión;
- la aplicación de las normas a todas las pesquerías, con sanciones armonizadas en toda la Unión;
- la trazabilidad a lo largo de toda la cadena de suministro, «del mar a la mesa».

La adopción de medidas compete a la Unión Europea, mientras que los Estados miembros son los encargados de aplicarlas y de imponer sanciones en caso de infracción en las zonas geográficas de su jurisdicción.

#### Resultados

El sistema actual fue establecido por el Reglamento de control, que entró en vigor el 1 de enero de 2010, por el que se modernizó profundamente el planteamiento de la Unión respecto al control de la pesca. Este Reglamento adaptó, en concreto, el sistema a las estrictas medidas que la Unión había adoptado en 2008 para combatir la pesca ilegal. Las sucesivas reformas de la política pesquera común (PPC) (desde el Reglamento (CE) n.º 2371/2002 al Reglamento (UE) n.º 1380/2013) han ido introduciendo nuevos cambios con vistas a resolver deficiencias permanentes. Entre las medidas adoptadas con el paso del tiempo se incluyen las siguientes:

- El refuerzo de la cooperación en la lucha contra las infracciones y la creación de una estructura común de inspección, destinada a garantizar la puesta en común de los recursos empleados en las inspecciones y controles nacionales y de la Unión a través de la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECF, véase más abajo).***
- La clarificación progresiva de las competencias de los diferentes agentes del sector pesquero.***
  - Los Estados miembros son responsables de la aplicación de las normas de la PPC en su territorio y en sus aguas, así como en los buques que enarboles su pabellón fuera de estas aguas.
  - La Comisión debe garantizar que los Estados miembros cumplen sus obligaciones en términos de equidad y eficacia. Elabora periódicamente un informe de evaluación, destinado al Parlamento y al Consejo, sobre las acciones que ha emprendido en relación con la aplicación de las normas de la PPC por parte de los Estados miembros.
  - Los agentes relacionados con las actividades pesqueras, desde la captura hasta la comercialización pasando por el transporte y la manipulación, deben cumplir las disposiciones de la legislación nacional en cada fase de la producción.

**c. Un mejor cumplimiento y una aplicación armonizada de las normas.**

En vista de las diferencias existentes en las sanciones aplicadas por los Estados miembros, que impiden la obtención uniforme de un nivel común de cumplimiento, la Comisión compila un cuadro de indicadores sobre el cumplimiento de la PPC para mejorar el respeto de las normas mediante la sensibilización de los ciudadanos sobre los resultados de las actividades de control y ejecución de los Estados miembros.

Se ha introducido una lista de infracciones graves punibles con sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en el marco de la legislación nacional: desde 2012, los Estados miembros deben instaurar un sistema de puntos aplicable a las infracciones graves para las licencias concedidas a determinados buques, que puede hacerse extensible a los capitanes de los buques.

**d. Los controles ahora se llevan a cabo en todos los eslabones de la cadena.**

Los buques pesqueros no pueden abandonar el puerto sin una licencia de pesca. Para cada envío de pescado, debe facilitarse información que pruebe que dicho pescado se capturó legalmente. Este sistema se aplica a todas las actividades pesqueras desarrolladas en las aguas de la Unión, así como a todos los buques de pesca y ciudadanos de la Unión, independientemente del lugar en el que faenen. También se aplica a la pesca de recreo de determinadas poblaciones de peces sensibles y a la acuicultura, en la medida en que estas estén cubiertas por normas europeas, por ejemplo en el caso de la pesca de la anguila o de ciertas pescas de recreo del atún rojo.

**e. Las tecnologías modernas aplicadas a las funciones de seguimiento y de control se han ido sumando progresivamente a las inspecciones tradicionales.**

Incluyen ahora un sistema electrónico de notificación (ERS o cuaderno diario de pesca electrónico) usado para registrar los datos relativos a las capturas, los desembarques, las ventas, etc. y notificarlos a los Estados miembros.

Los Estados miembros están obligados a intercambiar datos en relación con las operaciones de pesca (cuaderno diario de pesca, declaración de transbordo, declaración de desembarque, etc.). En concreto, cuando un buque de un Estado miembro efectúa operaciones de pesca en las aguas de otro Estado miembro, el Estado del pabellón del buque debe transmitir los datos obligatorios a este último Estado en caso de que se los pida. Esta información ha de registrarse, almacenarse de forma segura y ponerse a disposición de todos los Estados miembros. Además, el formato para el intercambio y la transmisión de los datos se basa en la norma P1000 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU).

El sistema de localización de buques (SLB) es un sistema vía satélite que proporciona periódicamente datos sobre la localización, rumbo y velocidad de las embarcaciones (ambos sistemas son ahora obligatorios para los buques de más de 12 metros de eslora). Los buques de dicho tamaño con pabellón de un tercer país deben disponer de un dispositivo de seguimiento vía satélite operativo instalado a bordo siempre que se encuentren en aguas de la Unión. El sistema de identificación automática (SIA) es un sistema de seguimiento e identificación de buques autónomo y continuado usado para fines de seguridad marítima, cuya aplicación se está extendiendo de manera progresiva a todos los buques pesqueros de la Unión de más de 15 metros de eslora.

**Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP)**

Esta Agencia fue creada en 2005 como un elemento clave para mejorar el cumplimiento de las normas de la PPC. Ha mejorado la aplicación uniforme y efectiva de dichas normas mediante la puesta en común y la coordinación de los medios nacionales y europeos de control, inspección y seguimiento de las actividades pesqueras (a través de los planes de despliegue conjuntos (PDC) como principal instrumento). La Agencia controla a los buques de más de 12 metros de eslora<sup>[1]</sup>. Esta coordinación operativa —tarea fundamental de la Agencia— ha permitido resolver los problemas de ejecución provocados por las diferencias entre los medios y las prioridades de los sistemas de control de los Estados miembros.

Con la adopción del Reglamento (CE) n.º 1224/2009, se atribuyeron nuevas competencias a la Agencia para reforzar su eficacia. Sus operaciones cuentan con tres fuentes de financiación: el presupuesto de la Unión, el pago de los servicios prestados a los Estados miembros y los ingresos obtenidos gracias a las publicaciones, las formaciones y otros servicios.

De cara al lanzamiento de la nueva PPC reformada en 2014, la AECP se ha centrado en la adopción de nuevas acciones para mejorar la cultura de cumplimiento y la igualdad de condiciones en todo el sector pesquero. Entre las herramientas que permitirán avanzar en el logro de este objetivo, se incluyen las siguientes:

- PDC regional: instrumento a través del cual la Agencia organiza el despliegue de los medios nacionales humanos y materiales de control e inspección puestos en común por los Estados miembros. Los PDC fomentan un uso rentable y coordinado de los recursos humanos y materiales de los Estados miembros; la Agencia ha comenzado a ampliar su ámbito de aplicación para darles una dimensión regional y multiespecies (CPANE, NAFO y especies pelágicas en aguas oc-

[1] DO L 343 de 22.12.2009, p. 9.

cidentales). La AECF prevé una ampliación a las pesquerías regionales, mixtas y permanentes en un futuro muy cercano.

- Estrategias de control de las prohibiciones de descartes: aplicables preferentemente a través de los planes regionales de despliegue conjuntos, de manera que las decisiones estratégicas sean adoptadas por los grupos de dirección; la AECF contribuirá, por su parte, a la realización de un seguimiento eficaz. En función de las características de la pesquería, se aplicarán diferentes métodos y se usarán y probarán las herramientas disponibles. Se trata de un elemento esencial para acompañar a la nueva PPC.
- Grupos temáticos de evaluación del cumplimiento y la rentabilidad: creación de dos grupos temáticos para evaluar el nivel de cumplimiento y la rentabilidad de las operaciones de control.
- Formación troncal: la existencia de un plan de formación troncal para los inspectores de pesca de los Estados miembros contribuirá por primera vez a la aplicación uniforme de la PPC.
- Sistemas informáticos de la AECF: diseñados para complementar los diferentes sistemas nacionales. Se trata de sistemas únicos desarrollados por la Agencia y puestos a disposición de los Estados miembros para apoyar el control de la PPC a escala de la Unión. Estas herramientas electrónicas permiten un intercambio de datos y conocimientos continuo y en tiempo real, limitando así las posibilidades de manipulación de la información y contribuyendo a reducir las infracciones.

Desde octubre de 2016, y de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la AECF también tiene la misión de cooperar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, cada una dentro de su mandato, con el objetivo de aumentar la efectividad de las funciones de guardacostas<sup>[1]</sup>. Este acuerdo de cooperación permite prestar apoyo a las autoridades nacionales proporcionándoles servicios comunes de información, vigilancia y formación, y programando y llevando a cabo operaciones polivalentes en el campo de la vigilancia marítima.

La Guardia Europea de Fronteras y Costas, por su parte, se encarga entre otras cosas de recabar y compartir información importante para el control de la pesca, la detección de la contaminación y la aplicación efectiva de la normativa marítima.

<sup>[1]</sup> Las funciones de guardacostas pueden incluir la seguridad, la protección, la búsqueda y el salvamento marítimos, el control fronterizo, el control de la pesca, las funciones de policía y seguridad en general y la protección del medio ambiente.

La Agencia Europea de Seguridad Marítima proporciona servicios marítimos integrados, basados en los sistemas de notificación de los buques (como el SLB) y otros instrumentos de vigilancia, a la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la AECF. Estos servicios de información incluyen la detección, la identificación y la localización de los buques, la vigilancia de los puntos de partida y la detección de anomalías, que asimismo facilitan la identificación de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca IND-NR).

Una etapa importante en la lucha contra la pesca INDNR fue la entrada en vigor, en junio de 2016, del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto, guiado desde 2009 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y firmado por más de treinta naciones, incluida la Unión Europea en nombre de sus veintiocho Estados miembros. Este Acuerdo es el primer tratado internacional vinculante que se centra concretamente en la pesca ilegal, estableciendo las medidas mínimas y las intervenciones de los Estados rectores de puertos, que un buque pesquero extranjero debe cumplir, o estar sujeto a ellas, como condición para poder utilizar los puertos de un Estado rector. Se trata, por ejemplo, de la notificación previa de la entrada en puerto, el uso de puertos designados, restricciones a la entrada en puerto y al desembarco de pescado, obligaciones de documentación e inspecciones en el puerto y otras medidas asociadas, como los listados de buques INDNR o medidas comerciales y sanciones.

### Aplicación de la nueva obligación de desembarque

Desde 2014, la política pesquera común ha incluido la obligación de desembarcar todas las capturas, lo que acaba con el despilfarro que supone la práctica de devolver al mar pescado comerciable; dicha obligación se aplica de forma progresiva desde 2015. El Reglamento sobre la política pesquera común, modificado por el Reglamento (UE) 2015/812 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, en lo relativo a la obligación de desembarque, regula una serie de medidas técnicas de conservación (cómo y dónde pueden pescar los pescadores, pormenores sobre los tipos de artes de pesca usados, zonas cerradas y otras medidas de protección del entorno marino). El actual Reglamento de control tiene en cuenta la obligación de desembarque, en particular las disposiciones relativas a la notificación y el almacenamiento de las capturas, así como el establecimiento de normas de uso de los sistemas de seguimiento electrónico remoto (REM) y la presencia de observadores a bordo para controlar el cumplimiento de las normas.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento lleva siendo colegislador en el marco del procedimiento legislativo ordinario desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y ha desempeñado un papel clave en la definición de la PPC y su Reglamento de control.

Su Comisión de Pesca estudia las medidas de control y de lucha contra las infracciones de la PPC, pues considera que la aplicación efectiva y no discriminatoria de las normas debe ser uno de los pilares fundamentales de esta; el respeto de las normas y un enfoque coherente de la actividad de control son los mejores modos de proteger los intereses del sector pesquero a largo plazo. En este sentido, reconociendo que existen diferencias sustanciales en la aplicación del Reglamento de control en los Estados miembros, el Parlamento aprobó el 25 de octubre de 2016 una Resolución sobre cómo homogeneizar los controles de la pesca en Europa. En ella, entre las recomendaciones para garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de pesca y la uniformidad de los controles proponía lo siguiente: una mayor cooperación entre los Estados miembros mediante el intercambio de inspectores, medios de control y datos; el refuerzo del mandato y los recursos de los que dispone la AECP; la aplicación de un plan de

estudios troncales para los inspectores de pesca; la armonización de los procedimientos de control y las sanciones en la Unión; y la introducción de mecanismos para poner de relieve las mejores prácticas para reforzar el grado de cumplimiento. El 30 de mayo de 2018, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación de medidas de control para determinar la conformidad de los productos de la pesca con los criterios de acceso al mercado de la Unión.

El Parlamento también estudia el informe anual de la AECP y aprueba la gestión de su presupuesto.

### Investigación para la Comisión PECH:

- Social and Economic Impact of the Penalty Point System (2016); («Impacto social y económico del sistema de puntos de penalización»)
- The CFP – Infringement Procedures and Imposed Sanctions throughout the EU (2014) («La PPC: procedimientos de infracción y sanciones impuestas en la Unión»);
- Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU («La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: sanciones en la UE»).

---

→ Priit Ojamaa

### 3.3.4. Las ayudas estructurales a la pesca

*Financiada en un principio por el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), la política pesquera europea ha estado financiada con cargo al Fondo Europeo de Pesca (FEP) durante el periodo 2007-2013, y se financia actualmente con cargo al nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), de una dotación de 6 400 millones de euros para el periodo 2014-2020. El FEMP apoya a los pescadores en la transición a la pesca sostenible, ayuda a las comunidades costeras a diversificar sus economías y financia proyectos destinados a crear nuevos empleos y mejorar la calidad de vida en las costas europeas.*

#### Base jurídica

Artículos 3 y 32 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) y artículos 38 a 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

#### Objetivos

El principal objetivo de la política estructural de la pesca es proporcionar las medidas financieras necesarias para la aplicación de la política pesquera común (PPC) y el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras y de acuicultura. Asimismo, ayuda a los pescadores a cumplir los nuevos requisitos, como la prohibición de los descartes, las nuevas medidas de seguridad y las modificaciones en las condiciones de trabajo, la recogida de datos y la infraestructura portuaria.

#### Resultados

##### A. Antecedentes

La política estructural de la pesca nació en 1970 tras la decisión de solicitar a la sección «Orientación» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) ayudas para la construcción, modernización, comercialización y transformación de las actividades pesqueras.

En 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo decidió incorporar la política estructural de la pesca a

los Fondos Estructurales con un objetivo propio, el objetivo n.º 5 a) (adaptación de las estructuras pesqueras), y un instrumento financiero propio, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). A fin de prestar apoyo financiero a las zonas dependientes de la actividad pesquera, se estableció la iniciativa comunitaria de reestructuración del sector pesquero (PESCA) para el periodo 1994-1999, junto con la adopción de otras medidas de acompañamiento (jubilación anticipada, incentivos para los jóvenes pescadores, etc.).

La Agenda 2000 introdujo nuevas orientaciones, entre ellas la integración de los problemas estructurales de las zonas dependientes de la pesca en el nuevo objetivo n.º 2 de los Fondos Estructurales y la no renovación de la iniciativa PESCA en el año 2000. El Reglamento (CE) n.º 1263/1999 del Consejo estableció el nuevo marco de intervención del IFOP para el periodo 2000-2006, con el fin de contribuir al equilibrio sostenible entre los recursos pesqueros y su explotación.

##### B. El Fondo Europeo de Pesca (FEP)

###### 1. En el marco de la reforma de la PPC, el FEP ha sustituido al IFOP a partir del periodo 2007-2013 y ha tenido cinco prioridades:

- respaldar los objetivos principales de la PPC, asegurar la explotación sostenible de los recursos pesqueros y un equilibrio estable entre esos recursos y la capacidad de la flota pesquera de la Unión;
- aumentar la capacidad competitiva y la viabilidad económica de los operadores del sector;
- promover métodos de pesca y de producción respetuosos con el medio ambiente;
- prestar un apoyo adecuado a las personas que trabajan en el sector;
- facilitar la diversificación de las actividades económicas en las zonas dependientes de la pesca.

La dotación global del FEP para el periodo 2007-2013 ascendió a 3 849 millones de euros (de los cuales 2 908 millones se destinaron a las zonas «de convergencia» y 941 millones a las zonas «de no convergencia»).



## 2. Tipos de medidas:

- medidas de adaptación de la flota pesquera de la Unión (ayuda para la retirada temporal o permanente de barcos de pesca o para la formación, la reconversión o la jubilación anticipada);
- acuicultura, transformación y comercialización: promoción de la adquisición y la utilización de equipos y métodos para la reducción del impacto de la pesca en el medio ambiente, especialmente de la pesca realizada por pequeñas empresas y microempresas;
- medidas de interés común: podían optar a las ayudas los proyectos que contribuían al desarrollo sostenible o a la conservación de los recursos, al refuerzo de los mercados de productos de la pesca o al fomento de asociaciones entre científicos y operadores del sector de la pesca;
- desarrollo sostenible de las zonas costeras de pesca: apoyo a medidas e iniciativas destinadas a la diversificación y al refuerzo del desarrollo económico en las zonas afectadas por el declive de las actividades de pesca;
- asistencia técnica: medidas de preparación, seguimiento, apoyo administrativo y técnico, evaluación, auditoría y control necesarias para la aplicación del Reglamento propuesto.

Los Estados miembros eran los encargados de asignar los recursos financieros entre estas cinco prioridades.

### El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)

A fin de aplicar el acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sobre la nueva PPC, sometida a una exhaustiva revisión, el FEMP, propuesto por la Comisión y modificado inicialmente por el Parlamento en 2013, ha seguido sometido a modificaciones y ha adoptado su forma definitiva en un acuerdo alcanzado con el Consejo.

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el periodo 2014-2020. Este Fondo forma parte de la rúbrica 2 (crecimiento sostenible y recursos naturales). Es el principal instrumento financiero de apoyo a la política pesquera común (PPC) de la Unión. Una pequeña parte del FEMP se destina a apoyar la Política Marítima Integrada (PMI). La PPC promueve principalmente la pesca sostenible, la acuicultura sostenible, el control y la ejecución, la recopilación de datos y la economía azul. El FEMP también apoya los objetivos generales de la Unión en los asuntos marítimos y costeros, como la gobernanza internacional, el conocimiento del medio marino y la ordenación del espacio marítimo. El importe total asignado al FEMP para el periodo 2014-2020 asciende a 6 400 millones de euros. Los Fondos EIE

operan con arreglo a normas comunes y disposiciones (véase el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013), que mejoran y armonizan su coordinación y su aplicación. El FEMP cofinancia proyectos junto con financiación nacional: a cada Estado miembro se le asigna una parte del presupuesto total del Fondo en función del tamaño de su sector pesquero (nivel de empleo y de producción, tamaño de la flota pesquera, etc.). A continuación, cada Estado miembro elabora un programa operativo, en el que se describe la asignación de los recursos de financiación, que debe ser aprobado por la Comisión. Las autoridades nacionales disponen de un mandato para seleccionar los proyectos que recibirán financiación y son responsables, junto con la Comisión, de la ejecución del programa operativo.

Este programa apoya los siguientes cuatro ámbitos principales:

#### A. Pesca de la Unión sostenible desde el punto de vista del medio ambiente

- inversión en artes de pesca más selectivos para eliminar los descartes y gestionar así el impacto de la obligación de desembarque de todas las capturas que impone la reforma de la PPC a partir de 2015;
- a raíz de una solicitud específica del Parlamento, prioridad de la recogida de datos y los controles mediante un incremento sustancial de la parte del FEMP asignada a tal fin;
- aplicación de medidas de conservación de las poblaciones, como las temporadas de veda;
- congelación de las ayudas a los operadores que no cumplan las normas de la PPC.

#### B. Un sector pesquero de la Unión competitivo

- ayuda inicial (hasta 75 000 euros de inversión en embarcaciones de menos de 12 metros) para pescadores de menos de 40 años de edad con un mínimo de cinco años de experiencia profesional en el sector;
- apoyo a la diversificación de los ingresos de los pescadores mediante actividades auxiliares (por ejemplo, el turismo de la pesca); cabe señalar que el Parlamento ha rechazado la opción de reconversión fuera del sector de la pesca propuesta originalmente por la Comisión;
- inversión a bordo para gestionar mejor las capturas y mejorar su calidad, así como inversión en infraestructura portuaria para cumplir la obligación de desembarque;
- apoyo a la innovación, incluida la construcción de embarcaciones más modernas y respetuosas con el medio ambiente;

- apoyo a los planes de producción y comercialización elaborados por las organizaciones de productores;
- ayuda al cese de actividad definitivo para el desguace de buques a fin de reducir la capacidad y los esfuerzos pesqueros de la flota (orientada a los segmentos de flota que presentan un exceso de capacidad, debiendo suprimirse en 2018 a más tardar);
- apoyo a la sustitución de motores para reducir la potencia y las emisiones de CO<sub>2</sub> (con la condición de que se reduzca la potencia del motor para los buques de entre 12 y 24 metros).

### C. Mejores condiciones sociales

- inversiones para mejorar la salud, la higiene y la seguridad a bordo;
- formación profesional para pescadores;
- creación de un fondo mutuo de seguros para cubrir catástrofes naturales y accidentes medioambientales o relacionados con la salud (que cubra a los pescadores y a los ostricultores en caso de catástrofe).

### D. Crecimiento azul (acuicultura)

- apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia de conocimientos;
- fomento de la competitividad y la viabilidad de las empresas acuícolas, en particular de las pequeñas y medianas empresas;
- iniciativas para proteger y restaurar la biodiversidad acuática y para mejorar los ecosistemas relacionados con la acuicultura;
- promoción de una acuicultura con un elevado nivel de protección del medio ambiente, de bienestar y sanidad animal, así como de salud y protección públicas;
- desarrollo de la formación profesional, de nuevas competencias profesionales y de la formación permanente. Para poner en práctica estas medidas, resultan pertinentes las estrategias de especialización inteligente (RIS3): estas incluyen un enfoque integrado y permiten que se introduzcan nuevas iniciativas y candidaturas en todas las actividades económicas existentes mediante el fomento de la innovación, la constitución de empresas jóvenes y los enfoques ascendentes. Estos principios pueden, por lo tanto, desempeñar un importante papel en el fomento del crecimiento azul.

#### Presupuesto

El FEMP para el periodo 2014-2020 asciende a 6 400 millones de euros. El 89 % del Fondo lo gestionan los Estados miembros y se utiliza para reducir el impacto de la pesca en el medio marino, proporcionar más

instrumentos de mercado para los consumidores y los profesionales, promover la gestión conjunta de zonas protegidas y apoyar a la pesca artesanal. Esta cantidad se reparte de la siguiente forma:

- 4 340 millones de euros se asignan al desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura, en particular, a las medidas relacionadas con la comercialización y la transformación, a la asistencia técnica, al desarrollo local y al apoyo de las zonas pesqueras;
- 580 millones de euros se asignan a las medidas de control y de ejecución, con el fin de supervisar el cumplimiento de la PPC y garantizar el acceso equitativo a las reservas sanas; esto incluye el control del acceso a las zonas de pesca, el esfuerzo pesquero, los totales autorizados de capturas (TAC) y las cuotas;
- 520 millones de euros se asignan a la recogida de datos para la mejora de la gestión de la pesca a largo plazo; esto incluye la comprensión y el seguimiento de las especies comerciales, la dinámica de la población única y la pesca mixta, así como la modelización ecológica de las cuencas regionales;
- 71 millones de euros se asignan a las medidas relativas a la economía azul, a fin de facilitar el crecimiento sostenible y la creación de empleo a partir de recursos marinos en ámbitos como la vigilancia marítima, la mejora del conocimiento de los mares y los ecosistemas, así como la explotación responsable de nuevos recursos marinos (energía, biotecnología, etc.);
- 192,5 millones de euros se asignan a la compensación de las regiones ultraperiféricas (RUP), cuyas flotas están compuestas en su mayoría por buques de pesca artesanal. El FEMP tiene en cuenta las desventajas específicas de las RUP a través de una mayor intensidad de la ayuda pública y un régimen específico de compensación de los costes adicionales para los productos de la pesca y de la acuicultura.

La Comisión gestiona directamente el 11 % restante para apoyar proyectos a escala de la Unión relacionados con asuntos marítimos y costeros, como la ordenación del espacio marítimo, la gobernanza y la cooperación internacionales, y el intercambio de información y de mejores prácticas.

#### Marco financiero plurianual (MFP)

El marco financiero plurianual (MFP), que establece los importes máximos anuales que la Unión puede gastar en distintos ámbitos políticos, regula las ayudas estructurales a la PPC. Establece un régimen para la programación financiera y la disciplina presupuestaria, garantizando que el gasto de la Unión sea previsible y permanezca dentro de los límites acordados, a lo largo de un periodo suficientemente prolongado para que las políticas comunes sean

eficaces. El MFP 2014-2020 se divide en seis categorías de gastos que corresponden a distintos ámbitos de actividad. La PPC se incluye en la categoría de «Crecimiento sostenible y recursos naturales», que dispone de un presupuesto de 420 000 millones de euros. El 2 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta relativa al MFP 2021-2027 y, el 12 de junio de 2018, la DG MARE publicó su propuesta relativa al FEMP, en la que se señalan las siguientes prioridades principales:

- fomentar la pesca sostenible y la conservación de los recursos biológicos marinos;
- contribuir a la seguridad alimentaria de la Unión Europea mediante una acuicultura y unos mercados sostenibles y competitivos;
- permitir el crecimiento de una economía azul sostenible y fomentar unas comunidades costeras prósperas;
- reforzar la gobernanza internacional de los océanos y permitir unos mares y océanos protegidos, seguros, limpios y gestionados de manera sostenible.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento vota tanto el presupuesto como la aprobación de la gestión. Los colegisladores votan la propuesta relativa al FEMP mediante el procedimiento legislativo ordinario. El Parlamento examina el gasto de la Unión a través de los Fondos EIE durante el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria anual.

El 6 de julio de 2016, el Parlamento debatió y aprobó un informe de propia iniciativa sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020<sup>[1]</sup>, que constituyó su contribución al proceso previo a la presentación por parte de la Comisión de la revisión intermedia del MFP. El 11 de noviembre de 2017, la Comisión de Pesca aprobó su opinión para la Comisión de Presupuestos sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020.

Investigación para la Comisión PECH:

- «Small-scale fisheries and 'Blue Growth' in the EU»<sup>[2]</sup> (La pesca artesanal y el crecimiento azul en la Unión), abril de 2017;
- Perspectivas del nuevo Fondo Europeo de Pesca, 2011<sup>[3]</sup>;
- «Focus on Fisheries Subsidies»<sup>[4]</sup> (Las subvenciones a la pesca);
- «Global Fisheries Subsidies»<sup>[5]</sup> (Las subvenciones mundiales a la pesca);
- Nota informativa de la Biblioteca del Servicio de Estudios Parlamentarios sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (2014-2020)<sup>[6]</sup>;
- Aplicación e impacto de las medidas clave del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca relativas a la política pesquera común, y evaluación de la propuesta del FEMP posterior a 2020<sup>[7]</sup>.

→ Priit Ojamaa

<sup>[1]</sup> DO C 101 de 16.3.2018, p. 64.

<sup>[2]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/573450/IPOL\\_STU\(2017\)573450\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/573450/IPOL_STU(2017)573450_EN.pdf)

<sup>[3]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460061/IPOL-PECH\\_ET\(2011\)460061\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460061/IPOL-PECH_ET(2011)460061_ES.pdf)

<sup>[4]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2013/513980/IPOL-PECH\\_DV\(2013\)513980\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2013/513980/IPOL-PECH_DV(2013)513980_EN.pdf)

<sup>[5]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH\\_NT\(2013\)513978\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH_NT(2013)513978_EN.pdf)

<sup>[6]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130666/LDM\\_BRI\(2013\)130666\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130666/LDM_BRI(2013)130666_REV1_EN.pdf)

<sup>[7]</sup> <https://research4committees.blog/2018/03/12/study-on-implementation-and-impact-of-key-european-maritime-and-fisheries-fund-measures-on-the-common-fisheries-policy-and-assessment-of-the-post-2020-emff-proposal/>

### 3.3.5. Las organizaciones de productores y la organización común de mercados de los productos de la pesca

*La organización común de mercados (OCM) de los productos de la pesca y la acuicultura fue el primer componente de la política pesquera común (PPC). Su ámbito de actuación ante la crisis que afecta actualmente al sector de la pesca se ha considerado limitado, dada la naturaleza de sus mecanismos de intervención y la escasa financiación que se les asigna, lo que ha dado lugar a una reforma integral que ha sentado unas nuevas bases para la OCM y para toda la PPC de 2014 en adelante. La revisión de la OCM mejora la vigilancia del mercado, así como la seguridad alimentaria y la información a los consumidores, favoreciendo el desarrollo de la comercialización de los productos regionales.*

#### Fundamentos jurídicos

Artículos 42 y 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo.

#### Objetivos

La OCM de los productos de la pesca y la acuicultura prevé un régimen de precios e intervenciones con el objetivo de regular el mercado de la Unión para los productos de la pesca. Sus objetivos han consistido en:

- corregir los efectos más negativos del desequilibrio entre la oferta y la demanda,
- estabilizar los precios para garantizar que los pescadores tengan unos ingresos mínimos,
- promover la competitividad general de la flota pesquera de la Unión en los mercados mundiales.

Los instrumentos de la OCM han sido los siguientes:

- retiradas de la Unión,
- operaciones de aplazamiento,
- retiradas y aplazamientos independientes por parte de las organizaciones de productores, incluidas compensaciones y primas a tanto alzado,
- almacenamiento privado,
- modalidades particulares para el atún.

Todos estos mecanismos se centran en las organizaciones de productores. La mayoría de ellas pertenece a siete Estados miembros: España, Italia, Francia, el Reino Unido, Alemania, Portugal y los Países Bajos. Estas organizaciones se encuentran principalmente a nivel local y, en menor medida, en los sectores de

la pesca costera y la acuicultura. Su objetivo es mejorar la comercialización de sus productos. Para ello toman medidas como:

- planificar la producción y adecuarla a la demanda, en concreto mediante la aplicación de planes de capturas,
- fomentar la concentración de la oferta,
- estabilizar los precios,
- promover métodos que favorezcan una pesca sostenible.

Los gastos relativos a las intervenciones están disminuyendo de forma constante, en gran parte debido a la disminución del gasto de la compensación de programas operativos y de las retiradas de la Unión, que es uno de los mecanismos de intervención más utilizados. Las operaciones de aplazamiento han desbancado, en términos de gasto, a las retiradas de la Unión, que ocupaban el primer puesto.

El estado de los recursos y el aumento del precio del combustible pueden limitar a corto plazo el uso de las intervenciones de la OCM. Los cuatro Estados miembros que más utilizan los instrumentos de la OCM han sido Francia, España, Portugal e Irlanda. La utilización de los instrumentos de la OCM ha ido en aumento en los tres primeros, pero ha disminuido en Irlanda. Otros Estados miembros (como el Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Suecia, Italia y Bélgica) también recurren a las intervenciones de la OCM, pero su gasto ha sido notablemente inferior al de los cuatro países anteriores.

Con el fin de promover el desarrollo del sector de la pesca, algunos grupos, como los representantes de los sectores de la producción, la comercialización y el procesamiento, pueden pedir a los Estados miembros el reconocimiento como organizaciones interprofesionales. Los Estados miembros pueden otorgar este reconocimiento bajo el control de la Comisión. Solo hay cuatro organizaciones interprofesionales reconocidas y operan a nivel estatal: Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture,

CIPA (Francia), Interatún (España), Aquapiscis (España) y O.I. Filiera Ittica (Italia).

En el marco de la reforma de la PPC de 2014 se consideró necesario proceder a una reforma en profundidad de la OCM, en la que los instrumentos orientados al mercado contribuyeran, directa o indirectamente, a alcanzar los principales objetivos de la PPC. A fin de abordar la cuestión de la sobrepesca y de las prácticas no sostenibles y de abandonar estrategias de producción basadas exclusivamente en el volumen, se definió una nueva OCM en la propuesta de Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (COM(2011) 416), que tiene por objeto apoyar:

- la organización del sector, la atribución de competencias a las organizaciones de productores y la gestión conjunta por parte de las mismas de los derechos de acceso y de las actividades de producción y comercialización, como elementos clave para la aplicación de la PPC;
- unas medidas de mercado que incrementen la capacidad de negociación de los productores (del sector de la pesca y la acuicultura), mejoren la predicción, prevención y gestión de las crisis de mercado y promuevan la transparencia y la eficiencia del mismo;
- normas comunes de comercialización que establezcan características uniformes para los productos de la pesca que se venden en la Unión y que se apliquen de conformidad con las medidas de conservación, con el fin de promover un mercado interior transparente que proporcione productos de gran calidad;
- los incentivos y las primas de mercado para las prácticas sostenibles; el establecimiento de asociaciones en favor de la producción, el abastecimiento y el consumo sostenibles; la certificación (etiquetado ecológico), la promoción y la información a los consumidores;
- otras medidas de mercado para los descartes;
- la información de mercados: la Comisión ha creado el Observatorio Europeo del Mercado de los Productos de la Pesca y de la Acuicultura para contribuir a la transparencia y la eficacia del mercado.

### Los productores de pesca artesanal

De conformidad con la definición de la Unión<sup>[1]</sup>, la pesca costera artesanal es aquella practicada por buques de eslora total inferior a 12 metros, que operan con arreglo a un límite diario de trabajo pesquero

<sup>[1]</sup> Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, artículo 3, apartados 2 y 14 (DO L 149 de 20.5.2014, p. 1).

inferior a 24 horas y que no utilizan artes de pesca de arrastre.

En 2013 había 232 organizaciones de productores en 17 Estados miembros de la Unión, 188 de las cuales eran organizaciones de productores de pesca artesanal. El mayor número de organizaciones de productores de pesca artesanal se encontraba en Italia (39), España (33), Francia (24) y el Reino Unido (21). La revisión de la OCM constituye una gran oportunidad para que los productores de pesca artesanal obtengan un mejor acceso al mercado y puedan competir adecuadamente con los productos de la pesca importados o industriales. Como parte de los objetivos y la estructura de la OCM, podrían llevarse a cabo una serie de medidas, como el desarrollo de un banco de datos estadístico para la pesca artesanal en la Unión, la creación de asociaciones de comercialización a las que ofrecer un apoyo continuo, la creación de un logo para la pesca artesanal, el establecimiento de criterios para el alistamiento de los pescadores de pesca artesanal, así como el etiquetado especial y la realización de campañas de promoción de los productos de la pesca artesanal. El objetivo final es dar a los consumidores la posibilidad de adquirir productos frescos, seguros y sostenibles, y garantizar un nivel de ingresos aceptable para los productores locales de pesca artesanal.

### Papel del Parlamento Europeo

Junto con la posterior adopción del Reglamento de base modificado sobre la política pesquera común y el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, el régimen de la OCM representa una de las piedras angulares de la última reforma del sector pesquero europeo.

El acto jurídico relativo a la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura se inscribe en el procedimiento legislativo ordinario, lo que significa que el Consejo y el Parlamento comparten las competencias para su adopción.

El texto jurídico del acto se refiere a una serie de actos delegados y de ejecución<sup>[2]</sup>. Estos constituyen la legislación derivada<sup>[3]</sup> necesaria para la aplicación de la Ley fundamental. Como principal rama ejecutiva de la Unión, la Comisión tiene competencias para adoptar el acto, mientras que el Parlamento y el Consejo, en su calidad de colegisladores, disponen de competencias para examinar<sup>[4]</sup> la legislación de-

<sup>[2]</sup> «Actos jurídicos de la Unión Europea», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Aai0032>

<sup>[3]</sup> [https://ec.europa.eu/info/amending-and-supplementary-acts-0\\_en](https://ec.europa.eu/info/amending-and-supplementary-acts-0_en)

<sup>[4]</sup> 'Legislating more efficiently: questions & answers on new delegated acts' (Legislar de forma más eficaz: preguntas y respuestas sobre nuevos actos delegados), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=es&type=IM-PRESS&reference=20100323BKG71187>

rivada sobre la base de su interpretación de la Ley fundamental. La Comisión informará al Parlamento y al Consejo sobre los resultados de la aplicación del Reglamento OCM antes de finalizar 2022.

Investigación para la Comisión PECH:

- Estudio de la DG IPOL, de 15 de abril de 2016, titulado: «Mercados de la pesca en pequeña escala: cadena de valor, promoción y etiquetado»<sup>[1]</sup>.
- Estudio de la DG IPOL, de 16 de septiembre de 2013, titulado: «Compliance of imports of fishery and aquaculture products with EU legislation»<sup>[2]</sup> (Cumplimiento de las importaciones de productos de la pesca y la acuicultura con la legislación de la UE).
- Nota informativa de la Biblioteca del Parlamento Europeo, de 7 de septiembre de 2012, titu-

lada: «Reforming the Common Fisheries Policy (CFP)»<sup>[3]</sup> (Reforma de la Política Pesquera Común, PPC).

El Parlamento ha aprobado recientemente dos resoluciones pertinentes en este ámbito:

- Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 2018, sobre la optimización de la cadena de valor en el sector pesquero de la Unión<sup>[4]</sup>,
- Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la aplicación de medidas de control para determinar la conformidad de los productos de la pesca con los criterios de acceso al mercado de la Unión<sup>[5]</sup>.

---

→ Priit Ojamaa

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573443/IPOL\\_STU\(2016\)573443\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573443/IPOL_STU(2016)573443_ES.pdf)

<sup>[2]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513968/IPOL-PECH\\_ET%282013%29513968\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513968/IPOL-PECH_ET%282013%29513968_EN.pdf)

<sup>[3]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120339/LDM\\_BRI%282012%29120339\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120339/LDM_BRI%282012%29120339_REV1_EN.pdf)

<sup>[4]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0210.

<sup>[5]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0223.

## 3.3.6. Las relaciones internacionales en materia de pesca

*Con el objetivo de promover marcos de gobernanza jurídica, medioambiental, económica y social para la pesca sostenible, de obtener acceso a zonas de pesca fundamentales en el mundo o de promover la supervisión, el control y la vigilancia para luchar contra la pesca ilegal, la Unión ha celebrado más de veinte acuerdos internacionales en materia de pesca. La Unión concluye acuerdos bilaterales, tales como acuerdos de colaboración de pesca sostenible y acuerdos de reciprocidad, así como acuerdos multilaterales, tales como acuerdos con organizaciones regionales de ordenación pesquera o convenios internacionales.*

### Fundamentos jurídicos

Artículos 38 a 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Tratado de Lisboa prevé la ratificación de los acuerdos de pesca internacionales por el Consejo, previa aprobación del Parlamento (artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE).

### Objetivos

- Garantizar un acceso adecuado de la Unión a las principales zonas y recursos pesqueros del mundo.
- Reforzar la cooperación bilateral y regional.
- Garantizar a los mercados europeos el abastecimiento en pescado y crear empleo.
- Contribuir al desarrollo sostenible del sector pesquero mundial.
- Combatir toda práctica pesquera destructiva.
- Mejorar la investigación científica y la recopilación de datos.
- Luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.
- Reforzar el control y las inspecciones en el marco de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP).

### Resultados

#### A. Papel e importancia

##### 1. Razón de ser

Los acuerdos de pesca, tanto de naturaleza bilateral como multilateral, resultaron necesarios después del establecimiento de zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas náuticas a mediados de la década de los setenta. Las Naciones Unidas adoptaron la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) en 1982, una especie de Constitución para los océanos, por la que se reconoce el derecho de los Estados ribereños a controlar las captu-

ras pesqueras en sus aguas aledañas. Si bien las ZEE ocupan tan solo el 35 % de la superficie total de los mares, en ellas se encuentra el 90 % de los recursos pesqueros mundiales. La CNUDM regula no solamente las ZEE, sino también la alta mar, y alienta a los Estados a cooperar entre sí con el fin de conservar y gestionar los recursos marinos vivos en alta mar, a través de la creación de organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP). Como consecuencia, las flotas de gran altura se vieron obligadas a concluir acuerdos internacionales o de otro tipo para acceder a los recursos pesqueros de las ZEE de terceros países o de zonas de alta mar reguladas por una OROP.

##### 2. Esfuerzo financiero y beneficios para la flota europea

El presupuesto dedicado a los acuerdos internacionales en materia de pesca pasó de 5 millones de euros en 1981 a cerca de 300 millones en 1997 (es decir, el 0,31 % del presupuesto comunitario total y cerca del 30 % de los recursos asignados al sector pesquero). A lo largo de los últimos años, se han destinado unos 150 millones de euros a los acuerdos pesqueros. El presupuesto para 2013 ascendió a 144,23 millones de euros. Los acuerdos internacionales generan alrededor de 30 000 puestos de trabajo directos y una actividad económica considerable en sectores y regiones muy dependientes de la pesca. En la actualidad, el acuerdo más importante en términos de compensación financiera y de derechos de acceso es el que se va a firmar con Mauritania, que representa 70 millones de euros al año y brinda acceso a casi 175 embarcaciones europeas.

##### 3. Alcance geográfico

En 2011, había en vigor 24 acuerdos de pesca, concluidos con Estados ribereños de África (14), del Pacífico (6) y de países del Norte (Noruega, Islandia, las Islas Feroe y Groenlandia). En 2015, había veintinueve acuerdos en vigor. Con respecto a la pesca en alta mar, la flota de la Unión está operativa en el Atlántico, el Mediterráneo, el Océano Índico, el Océano Pacífico y la Antártica, a través de acuerdos celebrados con las OROP que abarcan dichas regiones.

## B. Tipos de acuerdos de pesca

### 1. Acuerdos bilaterales de pesca

#### a. *De los acuerdos de colaboración de pesca en el sector pesquero a los acuerdos de colaboración de pesca sostenible*

Los acuerdos de colaboración de pesca sostenible son fruto de la reforma de la política pesquera común (PPC) llevada a cabo en 2002 y de la Cumbre de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible. Adoptados en las conclusiones 11485/1/2004 del Consejo sobre la Comunicación de la Comisión relativa a un marco integrado aplicable a los acuerdos de colaboración en el sector pesquero concluidos con terceros países, estos acuerdos, mutuamente beneficiosos, prevén un mecanismo que permite a la Unión proporcionar ayuda financiera y técnica, en particular, a los países socios del sur en desarrollo a cambio de derechos de pesca. Los acuerdos suponen un beneficio mutuo. La idea subyacente consiste en asociarse a un tercer país con el fin de establecer una pesca sostenible y responsable, y de reforzar el valor de los productos pesqueros. Además, los acuerdos de colaboración en el sector pesquero deben garantizar la coherencia con otras políticas, tales como la cooperación al desarrollo, el medio ambiente, el comercio y la salud. Todos los acuerdos de colaboración en el sector pesquero están compuestos por un acuerdo pesquero y un protocolo (en el que se definen, por ejemplo, las condiciones del acuerdo). En virtud de estos acuerdos, la flota de la Unión tiene acceso al excedente de pesca de ZEE pertenecientes, en su mayor parte, a países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y a Groenlandia. El apartado financiero se basa en un importe a tanto alzado que abona la Unión y en los cánones abonados por los armadores. La contribución financiera de la Unión se justifica por el interés mutuo de ambas partes en invertir en una política sostenible en materia pesquera y no constituye un mero pago por derechos de acceso. En virtud de las normas vigentes en la Organización Mundial del Comercio (OMC), estos acuerdos no se consideran subvenciones. Estas contribuciones cubren básicamente los gastos vinculados a los costes administrativos, a la evaluación científica de las poblaciones de peces, a la gestión de la pesca, al control y la supervisión de las actividades pesqueras, así como los gastos relacionados con el seguimiento y la evaluación de una política sostenible en el sector pesquero. A finales de 2007, las preferencias comerciales unilaterales que concedía la Unión a los países ACP en virtud del Acuerdo de Cotonú (con autorización de la OMC) tocaron a su fin. El 1 de enero de 2008 se puso en marcha un nuevo régimen denominado «acuerdo de asociación económica» (AAE), que hace especial hincapié en los aspectos comerciales (por ejemplo, las normas de origen, el acceso al mercado y las medidas sanitarias y fitosanitarias). Dichos acuerdos son de especial importancia para la pesca del atún (Cabo Verde, Comoras, Costa de Marfil, Gabón, Kiribati, Madagascar,

Mauricio, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y las Islas Salomón). Hay otros acuerdos en vigor para la pesca mixta con Groenlandia, Marruecos y Mauritania. La duración de los protocolos es de dos a seis años, dependiendo del país.

En 2013 se introdujeron acuerdos de colaboración en materia de pesca sostenible con terceros países a través de la revisión de la PPC. Estos acuerdos permiten el acceso a los recursos en un entorno regulado y acorde con los intereses de la flota de la Unión, a cambio de una contribución financiera y de un apoyo técnico que deben ayudar a lograr una recopilación de datos, un seguimiento, un control y una supervisión más eficaces.

En la actualidad, la Unión tiene nueve protocolos activos de colaboración de pesca sostenible en vigor con terceros países, y 10 acuerdos «durmientes» con países africanos. Los «acuerdos durmientes» corresponden a los países que adoptaron un acuerdo de colaboración en el sector pesquero sin un protocolo en vigor. Como consecuencia de ello, los buques de la Unión no están autorizados a pescar en las aguas jurisdiccionales de estos países.

#### b. *Acuerdos de reciprocidad*

Implican un intercambio de posibilidades de captura entre las flotas de la UE y las de terceros países, lo que suele dar lugar a menudo a una gestión conjunta de las poblaciones compartidas. La base de referencia que garantiza la igualdad del intercambio está en el «equivalente de bacalao» (una tonelada de bacalao representa un número x de toneladas de otra especie, objeto del intercambio). Estos acuerdos afectan sobre todo a especies «industriales» (utilizadas para la fabricación de harinas de pescado), que representan más del 70 % de los desembarques; Las principales especies en términos de valor es el bacalao. Dinamarca, con el 82 % de las capturas, es el principal país productor. Alemania, el Reino Unido y Suecia comparten el 15 % del volumen. Existen acuerdos de este tipo con Noruega (que representa más del 70 % de las cuotas asignadas a la Unión), las Islas Feroe e Islandia.

Actualmente, la Unión dispone de un acuerdo de colaboración en el sector pesquero con Groenlandia, que es la base de cerca del 40 % de las capturas de la Unión en Noruega y en las Islas Feroe gracias a un intercambio anual equilibrado de cuotas establecido en el acuerdo.

### 2. Acuerdos multilaterales

#### a. *Acuerdos con las OROP*

Su objetivo es reforzar la cooperación regional a fin de garantizar la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en alta mar y de las poblaciones de peces transzonales. Tienen además otro objetivo esencial, a saber, la prevención de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IND-NR). Las OROP surgieron de varios modos; algunas



se crearon bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), otras surgieron de forma independiente; algunas gestionan los recursos biológicos de una determinada zona, mientras que otras se dedican a una población o a un grupo de poblaciones. Las hay que se limitan a la alta mar o a ZZE, o que abarcan ambas. Cuando la Comisión inicia negociaciones con las OROP, tiene en cuenta dos aspectos: la adhesión a la organización (como miembro u observador) y los reglamentos por los que se plasman en la legislación de la Unión las medidas de conservación y gestión adoptadas por estas organizaciones. Por lo general, las OROP crean comisiones encargadas de organizar las investigaciones científicas, publicar los resultados de estas y recomendar medidas de gestión de las poblaciones. Estas últimas pueden quedarse en meras recomendaciones o, por el contrario, convertirse en obligatorias para los Estados, siempre y cuando no haya objeciones en un plazo determinado.

Las OROP son también muy activas en el establecimiento de medidas para el control y la vigilancia de las actividades pesqueras, tales como la adopción de sistemas de inspección conjuntos en el seno de la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nororiental (CPANE), la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO) y la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), que, como su nombre indica, es una organización de conservación. La Unión tiene estatuto de miembro en las organizaciones internacionales siguientes: NAFO; CPANE; NASCO (Organización para la Conservación del Salmón del Norte del Atlántico); CICA (Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico); CPACO (Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental); Copaco (Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental); SEAFO (Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental); CAO (Comisión del Atún para el Océano Índico); CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical); SIOFA (Acuerdo de Pesca para el Océano Índico Meridional); CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo); WCPFC (Comisión para la conservación y ordenación de las poblaciones de peces altamente migratorios en el Océano Pacífico occidental y central); y CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos). En los convenios celebrados por los Estados miembros a título individual, la Unión tan solo tiene estatuto de observador.

Las dos organizaciones regionales de pesca vinculadas a la FAO —Copaco y CPACO— son meras organizaciones de consulta y no tienen competencias de gestión de la pesca.

La Unión desempeña actualmente un papel activo en seis OROP atuneras y 11 OROP no atuneras.

### **b. Convenios internacionales**

Los convenios y otros acuerdos ofrecen un marco jurídico a los mares y océanos, y promueven su uso pa-

cífico, la utilización equitativa y eficaz de sus recursos, la conservación de sus recursos vivos y la protección y conservación del medio ambiente marino. La Unión y sus Estados miembros son parte de la CNUMD y también han participado en la elaboración de otros instrumentos que tienen por objetivo seguir desarrollando la pesca sostenible de conformidad con las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el marco de la FAO.

### **Papel del Parlamento Europeo**

Se requiere la aprobación del Parlamento para la adopción de acuerdos de pesca internacionales. Asimismo, se debe informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo de toda decisión relativa a la aplicación provisional o la suspensión de acuerdos. El Parlamento ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia que reviste la celebración de acuerdos internacionales de pesca para el abastecimiento de pescado a la Unión, para las regiones de la Unión más dependientes de la pesca y para el empleo en este sector. Además, el Parlamento se ha preocupado por la coherencia que guardan estos acuerdos con las demás políticas exteriores de la Unión (medio ambiente y cooperación al desarrollo). Asimismo, ha manifestado su apoyo a la eliminación de buques con pabellón de conveniencia y ha denunciado la creciente tendencia a la celebración de acuerdos privados que escapan al control de las autoridades de la Unión.

El 12 de abril 2016, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre un régimen común con vistas a aplicar la dimensión exterior de la PPC, incluidos los acuerdos de pesca. Hace hincapié en la importancia de asegurar la coherencia entre la política pesquera, la política medioambiental, la política comercial, y la cooperación para el desarrollo y que los acuerdos de colaboración en el sector pesquero garanticen la completa trazabilidad de los productos de la pesca marítima.

El 16 de marzo de 2017, el Parlamento adoptó una «Resolución sobre Una política integrada de la Unión Europea para el Ártico» en la que respaldaba el establecimiento de una red de zonas de conservación del Ártico y la protección de un área marítima internacional alrededor del Polo Norte que se extiende más allá de las ZEE de los Estados ribereños.

El 16 de enero de 2018 el Parlamento también aprobó una Resolución sobre la gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. La gobernanza incumbe a todas las actividades marinas y marítimas humanas, tanto tradicionales como nuevas, incluidas las pesquerías.

---

→ Carmen-Paz Martí

### 3.3.7. La acuicultura europea

*La acuicultura europea se encuentra estancada, a diferencia de la producción acuícola mundial, que va en aumento. Para intentar poner freno a esta tendencia, la Comisión publicó dos Comunicaciones con estrategias para desarrollar la acuicultura europea: una en 2002 y otra en 2009. La estrategia de 2002 no logró aumentar la producción europea y además, la crisis económica mundial ha golpeado el mercado y la industria acuícolas. Esto condujo a la publicación, en 2013, de una tercera comunicación de la Comisión, orientada a la consecución del desarrollo sostenible de la acuicultura de la Unión y a la proposición de orientaciones estratégicas.*

#### Antecedentes

La producción acuícola europea permaneció relativamente estable, alrededor de 1,2 millones de toneladas durante el período 1995-2012, con un pico de 1,4 millones de toneladas en 2000. En 2002 alcanzó los 1,25 millones de toneladas, el 20 % del total de la producción pesquera. El valor de la producción acuícola europea llegó a los 3 600 millones de euros en 2011: el 50 % procedía de los productos de la pesca y el 50 % de los crustáceos y moluscos. La acuicultura de la UE se centra principalmente en cuatro especies: mejillón (39 % del volumen total), trucha (15 %), salmón (14 %) y ostra (8 %). Sin embargo, se ha desarrollado la producción de otras especies como la lubina, la dorada y la almeja.

En 2011 cinco países (España: 22 %, Francia: 17 %, el Reino Unido: 16 %, Italia: 13 %, y Grecia: 8,5 %) proporcionaron alrededor del 77 % del volumen de la producción acuícola de la UE. En cambio, en términos de valor de la producción, el Reino Unido es el principal productor (21 %) seguido por Francia (19 %), Grecia (13 %) y España (12 %). Los moluscos bivalvos (mejillón, ostra y almeja) predominan en España, Francia e Italia. En el Reino Unido se produce principalmente salmón, mientras que en Grecia se produce sobre todo lubina y dorada.

#### La Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea

En 2002 la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» (COM(2002) 511) con el fin de hacer frente al estancamiento de la producción acuícola. Los objetivos de esta estrategia eran:

- Crear empleos seguros a largo plazo, especialmente en las zonas dependientes de la pesca, y aumentar el empleo en la acuicultura creando entre 8 000 y 10 000 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa durante el período 2003-2008;
- Garantizar que los consumidores puedan disponer de productos sanos, seguros y de buena calidad así como fomentar normas estrictas de sanidad y bienestar animal.

- Fomentar una industria respetuosa con el medio ambiente.

No obstante, la estrategia no logró sus objetivos, en especial en lo relativo a aumentar la producción y el empleo (ni el objetivo de la tasa de 4 % de crecimiento ni la creación de entre 8 000 y 10 000 puestos de trabajo).

El principal problema del sector de la acuicultura era la falta de crecimiento de la producción en contraposición con la alta tasa de crecimiento del resto del mundo. Sin embargo, el sector de la acuicultura ha progresado en cuanto a garantizar la oferta de productos de calidad para el consumidor y la sostenibilidad medioambiental.

Además de los obstáculos y limitaciones habituales, desde 2002 la acuicultura europea se enfrenta a una competencia mayor debido a la producción de terceros países y ha tenido que superar crisis de gobernanza y, más recientemente, los efectos de la crisis económica.

#### Construir un futuro sostenible para la acuicultura — Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea

Tan solo siete años después, el 8 de abril de 2009, la Comisión publicó su segunda Comunicación (COM(2009) 162) en materia de acuicultura, con el fin de identificar y abordar las causas del estancamiento de la producción acuícola de la UE. Esta nueva comunicación se tituló «Construir un futuro sostenible para la acuicultura - Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea». Su objetivo consistió en garantizar que la Unión continúa siendo un actor primordial dentro de un sector estratégico, mediante el aumento de su producción y del empleo, así como la ejecución de las siguientes medidas:

##### A. Fomentar la competitividad de la producción acuícola de la UE mediante:

- la investigación y el desarrollo tecnológico;

- el fomento de la ordenación del territorio de la acuicultura para intentar solventar el problema de competencia en términos de espacio;
- el apoyo al sector de la acuicultura para satisfacer las demandas del mercado;
- el fomento del desarrollo de la acuicultura en su dimensión internacional.

#### B. Sentar las bases para un crecimiento sostenible de la acuicultura mediante:

- medidas que velen por la compatibilidad entre la acuicultura y el medio ambiente;
- la configuración de un sector de cría de animales acuáticos de alto nivel;
- medidas que garanticen la protección sanitaria de los consumidores y reconozcan las ventajas para la salud de los alimentos de origen acuático.

#### C. Mejorar la imagen y la gobernanza del sector mediante:

- una mejor aplicación de la legislación de la UE;
- la reducción de la carga administrativa;
- una verdadera participación de los grupos interesados y una información al público adecuada;
- medidas que velen por el correcto seguimiento del sector de la acuicultura.

### Las directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE

Las directrices estratégicas que publicó la Comisión el 29 de abril de 2013 (COM(2013) 229) tienen como objetivo ayudar a los Estados miembros a definir sus propios objetivos nacionales, teniendo en cuenta su situación inicial respectiva, las condiciones imperantes a escala nacional y las disposiciones institucionales. Las directrices abordan cuatro ámbitos prioritarios:

1. La simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción del plazo de autorización de nuevas granjas acuícolas.
2. La ordenación coordinada del espacio para superar los efectos negativos de la falta de espacio.
3. El refuerzo de la competitividad de la acuicultura de la UE.
4. La creación de unas condiciones de competencia equitativas.

En virtud del nuevo Reglamento de base de la PPC (Reglamento (UE) n.º 1380/2013, artículo 34), los Estados miembros debían establecer planes estratégicos plurianuales nacionales para el desarrollo de las actividades acuícolas en su territorio para el periodo 2014-2020 a más tardar el 30 de junio de 2014. La Comisión fomentará el intercambio de información

y de prácticas idóneas entre los Estados miembros y facilitará una coordinación de las medidas nacionales previstas en los planes estratégicos nacionales plurianuales. Además, se insta a los Estados miembros a que lleven a cabo una evaluación intermedia sobre la aplicación de sus planes estratégicos nacionales plurianuales para la acuicultura antes de que termine 2017.

### El papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha aprobado numerosas resoluciones destinadas a fortalecer en mayor medida el sector de la acuicultura de la Unión.

- Resolución, de 16 de enero de 2003, sobre la acuicultura en la Unión Europea: presente y futuro<sup>[1]</sup>;
- Resolución legislativa, de 27 de abril de 2006 sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos zoonosarios de los animales y de los productos de la acuicultura, y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos<sup>[2]</sup>;
- Resolución legislativa, de 14 de noviembre de 2006 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura<sup>[3]</sup>;
- Resolución legislativa, de 14 de noviembre de 2006, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura<sup>[4]</sup>;
- Resolución, de 4 de diciembre de 2008, sobre la elaboración de un plan europeo de gestión de las poblaciones de cormoranes para reducir sus crecientes repercusiones en los recursos pesqueros, las pesquerías y la acuicultura<sup>[5]</sup>;
- Resolución, de 17 de junio de 2010, sobre un nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea<sup>[6]</sup>;
- Resolución, de 8 de julio de 2010, sobre el régimen de importación a la UE de los productos pesqueros y acuícolas desde el punto de vista de la reforma de la PPC<sup>[7]</sup>;
- Resolución legislativa, de 23 de noviembre de 2010, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 708/2007 del Consejo, sobre

[1] DO C 38 E de 12.2.2004, p. 318.

[2] DO C 296 E de 6.12.2006, p. 106.

[3] DO C 314 E de 21.12.2006, p. 73.

[4] DO C 314 E de 21.12.2006, p. 76.

[5] DO C 21 E de 28.1.2010, p. 11.

[6] DO C 236 E de 12.8.2011, p. 132.

[7] DO C 351 E de 2.12.2011, p. 119.

el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura<sup>[1]</sup>;

- Resolución legislativa, de 12 de septiembre de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura<sup>[2]</sup>;
- Resolución legislativa del Consejo, de 10 de diciembre de 2013, aprobada en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura que modifica los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2006 del Con-

sejo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo<sup>[3]</sup>;

- Resolución, de 8 de septiembre de 2015, sobre «Explotar el potencial de la investigación y la innovación en la economía azul para crear puestos de trabajo y crecimiento»<sup>[4]</sup>;
- Resolución, de 12 de mayo de 2016, sobre la trazabilidad de los productos de la pesca y la acuicultura en el sector de la restauración y el comercio minorista<sup>[5]</sup>;
- Resolución, de 12 de junio de 2018, sobre Hacia un sector europeo de la acuicultura sostenible y competitivo: situación actual y futuros desafíos<sup>[6]</sup>.

---

→ [Marcus Ernst Gerhard Breuer](#)

<sup>[1]</sup> DO C 99 E de 3.4.2012, p. 177.

<sup>[2]</sup> DO C 353 E de 3.12.2013, p. 212.

<sup>[3]</sup> DO C 468 de 15.12.2016, p. 237.

<sup>[4]</sup> DO C 316 de 22.9.2017, p. 64.

<sup>[5]</sup> DO C 76 de 28.2.2018, p. 40.

<sup>[6]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0248.

## 3.3.8. La Política Marítima Integrada

*La Política Marítima Integrada (PMI) es un planteamiento holístico de todas las políticas de la Unión relacionadas con el mar. Partiendo de la idea de que la Unión puede obtener mayores beneficios de los mares y océanos con menores efectos negativos para el medio ambiente coordinando sus políticas, la PMI abarca campos tan diversos como la pesca y la acuicultura, el transporte y los puertos marítimos, el entorno marino, la investigación marina, la energía en el mar, la construcción naval y las industrias afines, la vigilancia marítima, el turismo marítimo y costero, el empleo, el desarrollo de las regiones costeras y las relaciones exteriores en cuestiones marítimas.*

### Base jurídica

Conclusiones de la Presidencia sobre política marítima del Consejo Europeo de Bruselas del 14 de diciembre de 2007;

Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la política pesquera común (PPC) debe aplicarse de manera que sea coherente con otras políticas de la Unión y, en particular, con la política marítima (considerando 17 del preámbulo), y en el artículo 34, apartado 1, letra e), se pide a la Comisión que presente directrices para integrar las actividades acuícolas en la ordenación del espacio marítimo, costero y de las aguas interiores.

Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

### Hitos

- Marzo de 2005: la Comisión presenta una comunicación sobre una PMI para la Unión que expone los objetivos planificados para un Libro Verde sobre el futuro de la política marítima de la Unión.
- Octubre de 2007: la Comisión presenta una propuesta de Política Marítima Integrada (PMI) para la Unión, conocida como el Libro Azul (COM(2007)0575), y su plan de acción correspondiente (SEC(2007)1278).
- Diciembre de 2007: el Consejo Europeo acoge con satisfacción la PMI e invita a la Comisión a que informe sobre los progresos realizados a finales de 2009.
- Septiembre de 2010: la Comisión presenta su propuesta de Reglamento por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada para el período 2011-2013 (COM(2010)0494).

- Diciembre de 2011: el Parlamento y el Consejo Europeo adoptan el mencionado Reglamento, que forma la actual base jurídica de la Política Marítima Integrada.
- 8 de octubre de 2012: los ministros europeos encargados de la política marítima y la Comisión adoptan una Agenda Marina y Marítima para el Crecimiento y el Empleo.

### Objetivos

La PMI es un marco destinado a facilitar el desarrollo y la coordinación de las diversas, y a veces conflictivas, actividades marítimas, con el fin de:

- maximizar el uso sostenible de los océanos y mares para posibilitar el crecimiento de las regiones marítimas y las regiones costeras en materia de:
  - transporte: mejorar la eficiencia del transporte marítimo en Europa y garantizar su competitividad a largo plazo mediante la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras y la elaboración de una estrategia de transporte marítimo para 2008-2018,
  - puertos marítimos: elaborar directrices para la aplicación de legislación medioambiental pertinente para los puertos y proponer una nueva política de puertos,
  - construcción naval: fomentar la innovación tecnológica y una red europea de agrupaciones marítimas multisectoriales,
  - empleos marítimos: mejorar las cualificaciones profesionales para ofrecer mejores perspectivas laborales en el sector,
  - medio ambiente: reducir el impacto del cambio climático y adaptarse al mismo en las zonas costeras; disminuir la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero de los buques,
  - gestión pesquera: eliminar los descartes, las prácticas pesqueras destructivas (como la pesca de arrastre en zonas sensibles) y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, además de fomentar un sector de la acuicultura ambientalmente seguro;

- crear una base de conocimientos e innovación para la política marítima mediante:
  - una amplia Estrategia europea de investigación marina y marítima (Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE); el Séptimo Programa Marco de Investigación contribuyó a su aplicación gracias a la innovación derivada de la investigación sobre un planteamiento integrado de los asuntos marítimos (2007-2013),
  - convocatorias transversales conjuntas y oportunidades para la innovación en el ámbito de la economía azul en el contexto de Horizonte 2020 y el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2014-2020),
  - el apoyo a la investigación sobre el cambio climático y su repercusión en las actividades marítimas, el medio ambiente, las zonas costeras y las islas,
  - una asociación europea de ciencias del mar con el objetivo de establecer un diálogo entre la comunidad científica, la industria y los responsables políticos;
- mejorar la calidad de vida en las regiones costeras mediante:
  - la promoción del turismo costero y marítimo,
  - la elaboración de una base de datos sobre la financiación comunitaria para los proyectos marítimos y las regiones costeras,
  - la creación de una estrategia comunitaria para la prevención de catástrofes,
  - el desarrollo del potencial marítimo de las islas y las regiones ultraperiféricas de la Unión;
- fomentar el liderazgo de la Unión en los asuntos marítimos internacionales mediante:
  - la cooperación en asuntos marítimos en el marco de las políticas europeas de ampliación y de vecindad, así como de la dimensión septentrional, a fin de tratar cuestiones relativas a la política marítima y la gestión de los mares compartidos,
  - la proyección de la política marítima de la Unión mediante un diálogo estructurado con los principales socios;
- mejorar la visibilidad de la Europa marítima mediante:
  - el lanzamiento de la aplicación electrónica «Atlas Europeo de los Mares» como medio para poner de relieve el patrimonio marítimo europeo común,
  - la celebración del Día Europeo del Mar el 20 de mayo;
- crear estructuras de coordinación interna para los asuntos marítimos y definir las responsabilidades y competencias de las regiones costeras.

### Logros

Se han emprendido una serie de acciones concretas de conformidad con el Plan de acción sobre Política Marítima:

- una Comunicación de la Comisión sobre la estrategia europea de investigación marina y marítima (COM(2008)0534), que propone medidas y mecanismos concretos para mejorar la investigación marina y marítima;
- una Comunicación de la Comisión sobre la energía eólica marítima (COM(2008)0768), en la que figuran los retos que deben superarse para explotar el potencial de la energía eólica marítima en Europa y se subraya la necesidad de disponer de mejores soluciones industriales y tecnológicas, la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión basada en una evaluación realista del impacto de los parques eólicos, así como mejores redes de electricidad capaces de equilibrar la generación y la demanda y de transmitir la electricidad a los centros de consumo;
- una Comunicación de la Comisión sobre objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la Unión que fomenta el transporte marítimo seguro y eficiente (COM(2009)0008), así como una Comunicación y un plan de acción para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras (COM(2009)0010), junto con una propuesta de Directiva sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros (COM(2009)0011), cuyo objetivo común es reducir la burocracia y facilitar el transporte marítimo entre los puertos de la Unión;
- una estrategia para la región del Mar Báltico (COM(2009)0248), una primera estrategia integral desarrollada a nivel «macrorregional», que constituye un primer paso importante hacia la ejecución regional de la PMI, incluida una lista de ochenta proyectos emblemáticos. En estrecha coordinación con la estrategia, la Comisión ha aprobado una agenda de crecimiento azul sostenible para la región del Mar Báltico (SWD(2014)167), basada en un planteamiento coherente con la innovación y una mayor sostenibilidad;
- una Comunicación de la Comisión sobre una Política Marítima Integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo (COM(2009)0466), como complemento de las diversas medidas sectoriales que la Unión promueve en la zona mediterránea;

- una Comunicación de la Comisión sobre la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada (COM(2009)0536), que complementa las iniciativas regionales anteriores analizando la forma en que la PMI debe ampliarse para abarcar la escena internacional en su sentido más amplio y prevé la creación de un marco de la Unión que permita dar a los asuntos marítimos un enfoque global, potenciando el papel de la Unión en los foros internacionales;
- una Comunicación de la Comisión sobre el conocimiento del medio marino 2020 (COM(2010)0461), destinada a mejorar la utilización de los conocimientos científicos sobre los mares y océanos de Europa mediante un planteamiento coordinado de recopilación y reunión de datos;
- la estrategia de la UE para el Mar Negro<sup>[1]</sup>, en la que se establece un espacio de paz, democracia, prosperidad y estabilidad y se garantiza la seguridad energética de la Unión;
- una Comunicación de la Comisión sobre una estrategia marítima para el Atlántico (COM(2011)0782), destinada a promover la creación de empleo y el crecimiento en la zona atlántica mediante el fomento de su potencial marítimo. En un Foro Atlántico se determinaron las acciones prioritarias mediante un plan de acción aprobado el 13 de mayo de 2013, y se permite el uso estratégico de la financiación estructural de la Unión para apoyar el crecimiento marítimo durante el periodo 2014-2020;
- una Comunicación de la Comisión sobre crecimiento azul (COM(2012)0494), en la que se lanzaba una iniciativa conjunta con los Estados miembros, las regiones y todas las partes interesadas pertinentes para desbloquear el potencial de la economía azul;
- el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 por el que se crea el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), cuyo objeto es detectar, impedir y luchar contra los delitos transfronterizos y asegurar la protección de las vidas de los migrantes;
- la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo con objeto de promover el crecimiento sostenible de las economías marítimas y el uso de los recursos marinos, garantizando una planificación adecuada de todas las actividades marinas desde el principio para que exista una mayor sinergia entre las diferentes actividades marítimas;
- una Comunicación de la Comisión sobre el entorno común de intercambio de información (COM(2014)0451), destinada a mejorar la eficiencia y la rentabilidad de la vigilancia marítima per-

mitiendo un intercambio de datos adecuado, seguro y eficiente en todos los sectores y fronteras de toda la Unión, lo que incluye guardacostas, control del tráfico, control del medio ambiente, prevención de la contaminación, pesca, control de las fronteras, autoridades fiscales, judiciales y policiales, así como las armadas;

- una Comunicación conjunta sobre una política integrada de la Unión Europea para el Ártico (JOIN(2016)0021), centrada en el desarrollo de la cooperación internacional en respuesta a las consecuencias del cambio climático y en la contribución a un desarrollo sostenible, en particular en la parte europea del Ártico;
- la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (COM(2014)0357), que ofrece un marco para una estrategia macrorregional coherente y un plan de acción, con objeto abordar los retos y oportunidades marítimos a través de la cooperación entre los países participantes.

### Papel del Parlamento Europeo

El enfoque integrado, que combina diversos ámbitos, sentó una nueva base política. A diferencia de la DG MARE en la Comisión, organizada para asegurar una mejor coordinación temática, y del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en el Consejo, competente para la Política Marítima Integrada, en el Parlamento hay varias comisiones parlamentarias que se encargan de los temas relativos a la política marítima. El Parlamento dio un primer paso hacia una mejor sinergia mediante la creación del Intergrupo «Mares, Ríos, Islas y Zonas Costeras», presidido por Corinne Lepage (ALDE) y que reúne a 80 diputados al PE de seis diferentes grupos políticos y diecinueve Estados miembros en una estructura de trabajo que actúa horizontalmente y en todos los partidos.

El grupo de trabajo del Parlamento encargado de elaborar un informe sobre el Libro Verde de la Comisión relativo a la Política Marítima Integrada contaba con la Comisión de Transportes y Turismo, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria y la Comisión de Pesca (estas dos últimas en calidad de comisiones asociadas para opinión), así como con la Comisión de Industria, Investigación y Energía y la Comisión de Desarrollo Regional (para opinión). Una primera Resolución, de 12 de julio de 2007, sobre una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares<sup>[2]</sup>, destacaba lo siguiente:

- el cambio climático como principal reto de la política marítima que hay que abordar mediante la reducción de las emisiones de gases procedentes de los buques, la evaluación de la viabilidad

<sup>[1]</sup> DOC 136 E de 11.5.2012, p. 81.

<sup>[2]</sup> DO C 175 E de 10.7.2008, p. 531.

del comercio de emisiones para el transporte y el fomento de la energía renovable;

- una navegación europea mejor con mejores buques europeos mediante la reducción de las emisiones contaminantes de la atmósfera a la vez que se mejoran la seguridad marítima y la legislación social que afecta a los trabajadores;
- una mejor política costera europea, sin olvidar mejores puertos europeos, a través del uso de instrumentos de la política de cohesión;
- un turismo costero sostenible, reconociendo la función esencial que desempeña el medio ambiente para la supervivencia del sector;
- un medio ambiente marino sostenible, reconociendo que es imprescindible asegurar su conservación y, en muchos casos, su rehabilitación;
- una política pesquera integrada como forma de proteger los intereses de la pesca de bajura y poner fin al problema de las capturas accesorias y los descartes, así como reconocer la creciente importancia socioeconómica de la acuicultura;
- la investigación marina, la energía, la tecnología y la innovación para responder de forma adecuada al reto de la sostenibilidad, con el debido apoyo financiero de la Unión y de los Estados miembros, así como mediante un «Consorcio Europeo de las Ciencias Marinas» y la puesta en común de los conocimientos;
- una política marítima común con el objetivo de crear un espacio marítimo común europeo que contribuya a la integración del mercado interior de servicios y transportes marítimos intracomunitarios.

La Resolución del Parlamento, de 20 de mayo de 2008, sobre una Política Marítima Integrada para la Unión Europea<sup>[1]</sup>, que respondía a la Comunicación de la Comisión sobre el mismo asunto, se basaba en un informe de la Comisión de Transportes y Turismo, con opiniones de las Comisiones de Pesca y Desarrollo Rural.

Con la Comisión de Transportes y Turismo como competente para el fondo y la opinión de la Comisión de Pesca en virtud del procedimiento de comisiones asociadas (artículo 50 del Reglamento), el Parlamento elaboró un informe relativo al paquete de medidas sobre la Política Marítima Integrada que la Comisión presentó en octubre de 2009 (COM(2009)0466, COM(2009)0536, COM(2009)0538

y COM(2009)0540). La Resolución, de 21 de octubre de 2010, sobre una Política Marítima Integrada – Evaluación de los progresos realizados y nuevos desafíos<sup>[2]</sup>, confirmó la evaluación eminentemente positiva del Parlamento sobre la PIM.

El 24 de noviembre de 2011, tras la recomendación de la Comisión de Transportes y Turismo como comisión competente para el fondo, el Parlamento aprobó su posición sobre el Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada (2010/0257(COD)).

El informe, que tras su aprobación por el Consejo pasó a ser el Reglamento (UE) n.º 1255/2011, ha servido hasta la fecha como marco para la PMI.

El 2 de julio de 2013 el Parlamento aprobó una Resolución sobre el crecimiento azul<sup>[3]</sup> en la que se congratulaba por la Comunicación de la Comisión sobre el crecimiento azul, que destaca el potencial de la economía marítima para crear un crecimiento inteligente, sostenible e integrador así como oportunidades de empleo. Esta Resolución pretende revitalizar y apoyar la PMI, al tiempo que subraya que la estrategia «crecimiento azul», como parte de la PMI, fomentará el desarrollo de sinergias y políticas coordinadas, generando valor añadido europeo.

El 16 de abril de 2014, en su votación en el Pleno sobre el Reglamento relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), el Parlamento respaldó destinar una dotación presupuestaria del 5 % del volumen total del FEMP a la Política Marítima Integrada para el periodo 2014-2020, lo que representa una cuadruplicación de la dotación de la PMI.

Investigación para la Comisión PECH:

- The long-term economic and ecologic impact of larger sustainable aquaculture<sup>[4]</sup> (El impacto económico y ecológico a largo plazo de una agricultura sostenible más amplia) (2014)
- Perspectives for the development of tourism activities related to fishing 2014 (Perspectivas para el desarrollo de actividades turísticas relacionada con la pesca 2014)<sup>[5]</sup>
- The Impact of Oil and Gas Drilling Accidents on EU Fisheries (Repercusiones para la pesca en la Unión de los accidentes relacionados con la extracción de gas y petróleo)<sup>[6]</sup>

→ Priit Ojamaa

<sup>[2]</sup> DO C 70 E de 8.3.2012, p. 70.

<sup>[3]</sup> DO C 75 de 26.2.2016, p. 24.

<sup>[4]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529084/IPOL\\_STU\(2014\)529084\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529084/IPOL_STU(2014)529084_EN.pdf)

<sup>[5]</sup> ISBN: 978-92-823-5470-4, <https://bookshop.europa.eu/es/home/>

<sup>[6]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513996/IPOL-PECH\\_NT\(2014\)513996\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513996/IPOL-PECH_NT(2014)513996_EN.pdf)

<sup>[1]</sup> DO C 279 E de 19.11.2009, p. 30.



### 3.3.9. La pesca europea en cifras

*En los siguientes cuadros se muestran datos estadísticos básicos relativos a diferentes ámbitos de la política pesquera común (PPC), a saber: las flotas pesqueras de los Estados miembros en 2014 (cuadro I), la situación del empleo en los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación de los productos de la pesca en 2011 (cuadro II), el balance de suministro de los productos de la pesca y la acuicultura en 2012 (cuadro III), el consumo de los productos de la pesca y la acuicultura en 2012 (cuadro IV) y las asignaciones de recursos con cargo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca entre 2014 y 2020 (cuadro V).*

**Cuadro I: Las flotas pesqueras de los Estados miembros de la Unión (UE-28) en 2014**

EM	Número de buques		Arqueo bruto		Potencia del motor		No arrastreros		Arrastreros	
	N.º	%	AB	%	kW	%	N.º	%	N.º	%
BE	82	0,1	14 985	0,9	46 975	0,7	2	2	80	98
BG	2 053	2,3	6 657	0,4	57 958	0,9	1 939	94	114	6
DK	2 682	3,1	66 680	3,9	227 840	3,4	2 004	75	678	25
DE	1 538	1,8	61 794	3,6	144 247	2,2	1 180	77	358	23
EE	1 443	1,7	13 513	0,8	44 349	0,7	1 339	93	104	7
IE	2 202	2,5	64 251	3,7	194 768	2,9	1 291	59	911	41
EL	15 860	18,1	78 103	4,5	457 105	6,8	15 189	96	671	4
ES	9 895	11,3	379 209	22	858 067	12,8	8 811	89	1 084	11
FR	7 143	8,2	177 860	10,3	1 022 030	15,3	5 581	78	1 562	22
HR	7 621	8,7	51 710	3	414 474	6,2	6 597	87	1 024	13
IT	12 698	14,5	163 905	9,5	1 017 737	15,2	8 899	70	3 799	30
CY	894	1	3 478	0,2	39 037	0,6	888	99	6	1
LV	703	0,8	29 945	1,7	49 800	0,7	635	90	68	10
LT	293	0,3	76 108	4,4	89 793	1,3	217	74	76	26
MT	1 037	1,2	7 692	0,4	76 020	1,1	1 014	98	23	2
NL	848	1	150 687	8,7	335 370	5	265	31	583	69
PL	832	1	33 729	2	81 361	1,2	669	80	163	20
PT	8 236	9,4	99 953	5,8	366 359	5,5	7 629	93	607	7
RO	200	0,2	618	0	6 259	0,1	190	95	10	5
SI	170	0,2	598	0	8 425	0,1	154	91	16	9
FI	3 210	3,7	16 467	1	172 542	2,6	3 118	97	92	3
SE	1 390	1,6	29 399	1,7	169 177	2,5	1 128	81	262	19
UK	6 415	7,3	198 598	11,5	802 882	12	4 385	68	2 030	32
<b>UE-28</b>	<b>87 445</b>	<b>100</b>	<b>1 725 938</b>	<b>100</b>	<b>6 682 574</b>	<b>100</b>	<b>73 124</b>	<b>84</b>	<b>14 321</b>	<b>16</b>

Fuente: Registros de las flotas pesqueras de la Unión; Datos y cifras sobre la Política Pesquera Común — Datos estadísticos básicos, DG Asuntos Marítimos y Pesca, Comisión, edición de 2014.

Nota: MS = Estado miembro, BE = Bélgica, BG = Bulgaria, CZ = República Checa, DK = Dinamarca, DE = Alemania, EE = Estonia, IE = Irlanda, EL = Grecia, ES = España, FR = Francia, IT = Italia, CY = Chipre, LV = Letonia, LT = Lituania, LU = Luxemburgo, HU = Hungría, MT = Malta, NL = Países Bajos, AT = Austria, PL = Polonia, PT = Portugal, RO = Rumanía, SI = Eslovenia, SK = Eslovaquia, FI = Finlandia, SE = Suecia, UK = Reino Unido.

## Cuadro II: Situación del empleo en los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación de los productos de la pesca (2011), en equivalentes a tiempo completo (ETC)

EM	Pesca		Acuicultura		Transformación	
	ETC	%	ETC	%	ETC	%
BE	341	0,29	—	—	842	0,73
BG	1 668	1,44	270	0,82	325	0,28
CZ	—	—	—	—	836	0,72
DK	1 661	1,43	299	0,90	3 043	2,63
DE	1 258	1,08	18	0,05	6 509	5,63
EE	521	0,45	—	—	1 810	1,57
IE	3 428	2,95	958	2,89	2 829	2,45
EL	12 169	10,48	5 559	16,79	2 265	1,96
ES	32 194	27,73	6 639	20,05	17 702	15,31
FR	7 447	6,41	10 658	32,18	15 662	13,54
HR	—	—	—	—	1 442	1,25
IT	20 599	17,74	2 116	6,39	5 517	4,77
CY	911	0,78	276	0,83	75	0,06
LV	378	0,33	—	—	4 998	4,32
LT	575	0,50	—	—	3 699	3,20
HU	—	—	—	—	61	0,05
MT	155	0,13	165	0,50	28	0,02
NL	1 768	1,52	—	—	2 537	2,19
AT	—	—	—	—	137	0,12
PL	1 576	1,36	49	0,15	15 051	13,01
PT	16 773	14,45	1 749	5,28	6 913	5,98
RO	28	0,02	1 047	3,16	1 178	1,02
SI	77	0,07	32	0,10	351	0,30
SK	—	—	—	—	655	0,57
FI	316	0,27	349	1,05	777	0,67
SE	974	0,84	263	0,79	1 837	1,59
UK	11 277	9,71	2 671	8,07	18 572	16,06
<b>UE-28</b>	<b>1 16 094</b>	<b>100</b>	<b>33 118</b>	<b>100</b>	<b>115 651</b>	<b>100</b>

Fuentes: Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP): Informe Económico Anual 2013; Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP); Economic Performance Report on the EU Fish Processing Sector (Informe sobre el rendimiento económico del sector de transformación de la pesca en la Unión) (CCTEP-13-31); Datos y cifras sobre la Política Pesquera Común — Datos estadísticos básicos, DG Asuntos Marítimos y Pesca, Comisión, edición de 2014.

Nota: MS = Estado miembro, BE = Bélgica, BG = Bulgaria, CZ = República Checa, DK = Dinamarca, DE = Alemania, EE = Estonia, IE = Irlanda, EL = Grecia, ES = España, FR = Francia, IT = Italia, CY = Chipre, LV = Letonia, LT = Lituania, LU = Luxemburgo, HU = Hungría, MT = Malta, NL = Países Bajos, AT = Austria, PL = Polonia, PT = Portugal, RO = Rumanía, SI = Eslovenia, SK = Eslovaquia, FI = Finlandia, SE = Suecia, UK = Reino Unido. Datos relativos a la pesca no disponibles para AT, CZ, HR, HU, LU y SK; datos relativos a la acuicultura no disponibles para AT, BE, CZ, EE, HR, HU, LT, LU, LV, NL y SK; los datos relativos a la acuicultura solo cubren la acuicultura marina para DE, PL y SI.

### Cuadro III: Balance de suministro por grupo de productos a escala de la Unión en 2012 (equivalente en peso vivo – uso alimentario únicamente)

Grupo de productos	Producción (en toneladas)		Importaciones (en toneladas)		Exportaciones (en toneladas)	
	Pesca	Acuicultura	Pesca	Acuicultura	Pesca	Acuicultura
Bivalvos, otros moluscos e invertebrados acuáticos	239 561	599 881	279 703	213 974	18 018	12 095
Cefalópodos	126 570	5	523 442	0	37 238	0
Crustáceos	194 463	289	484 000	365 938	103 241	2 423
Peces planos	200 144	12 974	122 289	1 039	60 565	3
Peces de agua dulce	14 354	96 665	321 449	225 689	13 564	4 910
Especies demersales	584 720	0	2 472 866	21 210	265 784	101
Productos diversos de la acuicultura	41 755	95	298 648	0	17 316	0
Otros peces marinos	482 914	150 517	403 892	28 659	149 592	10 922
Salmónidos	4 060	368 136	66 601	889 823	43 405	81 237
Pelágicos pequeños	1 898 484	0	578 236	0	731 174	0
Atún y especies afines	314 599	6 977	1 242 882	6	324 950	304
<b>Total</b>	<b>4 101 624</b>	<b>1 235 537</b>	<b>6 794 009</b>	<b>1 746 337</b>	<b>1 764 846</b>	<b>111 995</b>

Fuente: Comisión Europea: El mercado pesquero de la UE — edición 2015, Observatorio Europeo del Mercado para Productos de la Pesca y la Acuicultura (EUMOFA).

### Cuadro IV: Consumo aparente por grupo de productos a escala de la Unión en 2012 (equivalente en peso vivo – uso alimentario únicamente)

Grupo de productos	Consumo aparente (en toneladas)			Per cápita (kg)		
	Pesca	Acuicultura	Total	Pesca	Acuicultura	Total
Bivalvos, otros moluscos e invertebrados acuáticos	501 246	801 759	1 303 005	1,00	1,60	2,60
Cefalópodos	612 774	5	612 779	1,22	0,00	1,22
Crustáceos	575 222	363 803	939 026	1,15	0,72	1,87
Peces planos	261 868	14 009	275 877	0,52	0,03	0,55
Peces de agua dulce	322 239	317 445	639 684	0,64	0,63	1,27
Especies demersales	2 791 802	21 109	2 812 912	5,56	0,04	5,61
Productos acuáticos diversos	323 087	95	323 182	0,64	0,00	0,64
Otros peces marinos	737 215	168 253	905 468	1,47	0,34	1,80
Salmónidos	27 257	1 176 721	1 203 978	0,05	2,34	2,40
Pelágicos pequeños	1 745 546	0	1 745 546	3,48	0,00	3,48
Atún y especies afines	1 232 531	6 678	1 239 210	2,46	0,01	2,47
<b>Total</b>	<b>9 130 787</b>	<b>2 869 879</b>	<b>12 000 665</b>	<b>18,20</b>	<b>5,72</b>	<b>23,91</b>

Fuente: Comisión Europea: El mercado pesquero de la UE — edición 2015, Observatorio Europeo del Mercado para Productos de la Pesca y la Acuicultura (EUMOFA).

### Cuadro V: Asignaciones con cargo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca por Estado miembro entre 2014 y 2020 (1 000 EUR, en precios corrientes)

EM	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
BE	5 722	5 795	5 848	5 943	6 081	6 123	6 233	41 746
BG	12 071	12 225	12 337	12 537	12 829	12 917	13 150	88 067
CZ	4 264	4 318	4 358	4 429	4 532	4 563	4 645	31 108
DK	28 559	28 924	29 189	29 662	30 352	30 559	31 111	208 355
DE	30 100	30 485	30 763	31 262	31 989	32 208	32 789	219 596
EE	13 840	14 017	14 145	14 374	14 709	14 809	15 077	100 970
IE	20 232	20 490	20 678	21 013	21 502	21 649	22 039	147 602
EL	53 290	53 971	54 464	55 347	56 635	57 022	58 051	388 778
ES	159 223	161 257	162 731	165 369	169 217	170 374	173 449	1 161 621
FR	80 594	81 624	82 370	83 705	85 653	86 239	87 795	587 980
HR	34 630	35 072	35 393	35 966	36 803	37 055	37 724	252 643
IT	73 643	74 583	75 265	76 485	78 265	78 800	80 222	537 263
CY	5 444	5 513	5 564	5 654	5 785	5 825	5 930	39 715
LV	19 167	19 412	19 589	19 907	20 370	20 509	20 879	139 834
LT	8 695	8 806	8 886	9 030	9 240	9 304	9 471	63 432
HU	5 359	5 427	5 477	5 566	5 695	5 734	5 838	39 096
MT	3 102	3 141	3 170	3 221	3 296	3 319	3 379	22 627
NL	13 916	14 094	14 222	14 453	14 789	14 890	15 159	101 523
AT	955	967	976	992	1 015	1 022	1 040	6 965
PL	72 814	73 744	74 419	75 625	77 384	77 914	79 320	531 219
PT	53 798	54 485	54 983	55 874	57 175	57 566	58 604	392 485
RO	23 086	23 380	23 594	23 977	24 534	24 702	25 148	168 421
SI	3 401	3 444	3 476	3 532	3 614	3 639	3 704	24 809
SK	2 164	2 191	2 211	2 247	2 299	2 315	2 357	15 785
FI	10 197	10 327	10 422	10 591	10 837	10 911	11 108	74 393
SE	16 470	16 680	16 833	17 105	17 504	17 623	17 941	120 156
UK	33 327	33 753	34 061	34 613	35 419	35 661	36 305	243 139
<b>UE-28</b>	<b>788 061</b>	<b>798 128</b>	<b>805 424</b>	<b>818 478</b>	<b>837 523</b>	<b>843 250</b>	<b>858 468</b>	<b>5 749 332</b>

**Fuente:** Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/372/UE, de 11 de junio de 2014, por la que se establece el desglose anual, por Estado miembro, de los recursos totales del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca disponibles en el marco del régimen de gestión compartida para el período 2014-2020 (DO L 180 de 20.6.2014, p. 18).

**Nota:** MS = Estado miembro, BE = Bélgica, BG = Bulgaria, CZ = República Checa, DK = Dinamarca, DE = Alemania, EE = Estonia, IE = Irlanda, EL = Grecia, ES = España, FR = Francia, IT = Italia, CY = Chipre, LV = Letonia, LT = Lituania, LU = Luxemburgo, HU = Hungría, MT = Malta, NL = Países Bajos, AT = Austria, PL = Polonia, PT = Portugal, RO = Rumanía, SI = Eslovenia, SK = Eslovaquia, FI = Finlandia, SE = Suecia, UK = Reino Unido.

→ Marcus Ernst Gerhard Breuer

# 3.4.

## LA POLÍTICA DE TRANSPORTES Y TURISMO



### 3.4.1. La política común de transportes: principios generales

*La política de transportes forma parte de los ámbitos políticos comunes de la Unión desde hace más de treinta años. Junto con la apertura de los mercados del transporte a la competencia y la creación de las redes transeuropeas, el principio de la «movilidad sostenible» irá ganando cada vez más importancia de aquí a 2020, en particular en el contexto del aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, que amenazan con comprometer los objetivos climáticos de la Unión.*

#### Base jurídica y objetivos

El artículo 4, apartado 2, letra g), y el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen la base jurídica. Los Estados miembros ya recalcaron la importancia de una política común de transportes en el Tratado de Roma dedicándole un título propio. Así, el transporte pasó a ser uno de los primeros ámbitos políticos comunes de la Comunidad. La prioridad radicaba en la creación de un mercado común de transportes, la materialización de la libre prestación de servicios y la apertura de los mercados de transportes. Este objetivo se ha alcanzado ampliamente, ya que incluso los mercados ferroviarios nacionales se han abierto gradualmente a la competencia. En el marco de una apertura de los mercados de transportes también es preciso establecer unas condiciones de competencia equitativas entre los diferentes modos de transporte y dentro de cada uno de ellos. Por esta razón, con el tiempo ha ido aumentando la importancia de la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, incluidas las condiciones técnicas, sociales y fiscales, relativas a los servicios de transporte. Los volúmenes transportados, tanto de personas como de mercancías, han aumentado debido a la realización del mercado interior europeo, a la supresión de las fronteras interiores, al descenso de los precios del transporte a raíz de la apertura y liberalización de los mercados de transportes, y a los cambios del sistema de producción y almacenamiento. Sin embargo, el sector del transporte, próspero y dinámico desde el punto de vista económico, ha chocado con las secuelas cada vez más graves de sus costes sociales y ecológicos. Por ello ha adquirido una importancia creciente el principio de la «movilidad sostenible».

A pesar de los múltiples esfuerzos, la política europea de transportes aún debe hacer frente a grandes retos en materia de sostenibilidad. El sector del transporte representa aproximadamente una cuarta parte del total de las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por el ser humano en la Unión. Además, el transporte es el único sector de la Unión cuyas emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado desde 1990. Por ello en el Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de trans-

portes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144] se recomendaba una reducción del 20 % en las emisiones del transporte (con la excepción del transporte marítimo internacional) entre 2008 y 2030, y una reducción de como mínimo el 60 % entre 1990 y 2050. Se buscaba asimismo una reducción del 40 % en las emisiones del transporte marítimo internacional entre 2005 y 2050. El Libro Blanco de 2011 también proponía la utilización de un 40 % de combustibles sostenibles hipocarbónicos en el sector aéreo para 2050 y abogaba por la reducción de la proporción de automóviles de propulsión tradicional en el transporte urbano en un 50 % de aquí a 2030 y del 100 % de aquí a 2050.

Sin embargo, estos objetivos resultan claramente insuficientes con respecto a los establecidos en la Conferencia de París sobre el Clima (también conocida como COP 21) en diciembre de 2015, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20 % entre 2021 y 2030. Incluso si se lograra, significaría que en 2030 las emisiones procedentes del transporte (sin contar el transporte marítimo internacional) serían superiores en un 4,5 % a las de 1990 y las emisiones del transporte marítimo internacional en 2050 solo serían un 9,5 % por inferiores a las de 1990. De aquí a 2020, realismo y ambición serán igual de importantes para hacer frente a los retos económicos y medioambientales que deberá superar la política común de transportes para contribuir a lograr la reducción drástica de las emisiones. Esto implica que los transportes deberán usar menos energía y una energía más limpia, explotar mejor las infraestructuras modernas y reducir su impacto negativo sobre el medio ambiente.

#### Orientaciones políticas generales

La vía hacia una legislación común en el ámbito de los transportes no se abrió hasta que el Parlamento Europeo presentó un recurso por omisión contra el Consejo. En su sentencia de 22 de mayo de 1985 sobre el asunto 13/83 relativo al recurso por omisión, el Tribunal de Justicia insta al Consejo a actuar, poniéndose así verdaderamente en marcha la política de transportes.

El 2 de diciembre de 1992, la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común

de transportes [COM(1992) 494]. En él se promovía lo siguiente: la apertura de los mercados de transporte, el desarrollo de la red transeuropea, el refuerzo de la seguridad y la armonización social. Constituyó además un punto de inflexión hacia una concepción de los transportes integrada e intermodal, basada en el principio de «movilidad sostenible». En el Libro Blanco, de 22 de julio de 1998, titulado «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la Unión Europea» [COM(1998) 466], publicado posteriormente, se subrayan las grandes diferencias entre los Estados miembros a la hora de tarificar los transportes, con las consiguientes distorsiones de la competencia intra e intermodal.

## Ejecución

En su Libro Blanco de 2001, titulado «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» [COM(2001) 370], la Comisión analizaba los problemas y las exigencias a los que se enfrenta la política de transportes europea, principalmente desde la perspectiva de la ampliación hacia el Este. Pronosticaba un fuerte incremento del volumen de transporte, que se traduciría en un aumento de las sobrecargas y atascos, especialmente en el tráfico por carretera y aéreo, así como en mayores riesgos para la salud y el medio ambiente. La Comisión presentó un paquete de 60 medidas, que debían contribuir a eliminar la correlación entre el crecimiento económico y el aumento del volumen del tráfico, así como luchar contra las desigualdades de crecimiento entre los modos de transporte. El objetivo del Libro Blanco era también estabilizar la proporción del ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia en los niveles que presentaban en 1998. Para ello, establecía una serie de medidas destinadas sobre todo a reanimar el transporte ferroviario, a fomentar el transporte marítimo y la navegación interior y a impulsar la combinación de modos de transporte. Además, se hacía hincapié en una revisión de las orientaciones sobre las redes transeuropeas de transporte (RTE-T, véase la ficha 3.5.1) para adaptarlas a la Unión ampliada y fomentar en mayor medida la eliminación de los cuellos de botella en los transportes transfronterizos. En el Libro Blanco de 2011 también se insistía en los derechos y las obligaciones de los usuarios de los sistemas de transporte, se preveía un programa de acción sobre la seguridad vial, así como para reforzar los derechos de los pasajeros y la transparencia de costes mediante la armonización de los principios de tarificación.

Por otro lado, la Unión ha puesto en marcha una serie de proyectos tecnológicos ambiciosos, como el sistema europeo de navegación por satélite Galileo, el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS) y el programa SESAR de mejora de la infraestructura de gestión del tráfico aéreo.

En junio de 2006, la Comisión presentó una revisión intermedia de su Libro Blanco de 2001 [COM(2006) 314] titulado «Por una Europa en movimiento – Movilidad sostenible para nuestro continente». La Comisión consideraba que las medidas previstas en 2001 eran insuficientes para alcanzar los objetivos fijados, por lo que se introdujeron nuevos instrumentos, entre ellos:

- a. planes de acción para la logística del transporte de mercancías, para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes en Europa y para la movilidad urbana;
- b. Naiades y Naiades II, un programa de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables; y
- c. objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la Unión hasta 2018.

En julio de 2008, la Comisión presentó un paquete de medidas para avanzar «hacia un transporte más ecológico», basado en una estrategia de internalización de los costes externos en todos los modos de transporte. Dicho paquete consistía en tres Comunicaciones de la Comisión y una propuesta de revisión de la Directiva 1999/62/CE, de 17 de junio de 1999, conocida también como Directiva «Euroviñeta» (véase la ficha «El transporte por carretera: armonización legislativa», 3.4.3).

Los resultados de la reflexión sobre el futuro a largo plazo de los transportes (de 20 a 40 años) que se inició mediante el Libro Blanco de 2001 se presentaron en la Comunicación de la Comisión titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso» [COM(2009) 279].

El 28 de marzo de 2011, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre el futuro del transporte en el periodo hasta 2050, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144]. En él, la Comisión describía la transición de los transportes desde los antiguos a los nuevos desafíos y apuntaba las medidas para conseguir superarlos. Entre los diez objetivos incluidos en el Libro Blanco de 2011, la Comisión buscaba crear un verdadero espacio único europeo de transporte, eliminando todas las barreras residuales entre modos de transporte y sistemas nacionales, favoreciendo el proceso de integración y facilitando el surgimiento de operadores multinacionales y multimodales. Con el fin de evitar las tensiones y distorsiones, se aspiraba a una mayor armonización y una mejor ejecución de las disposiciones en materia social, ambiental y de seguridad y protección, así como de las normas de servicios mínimos y los derechos de los usuarios. El 1 de julio de 2016, el ejecutivo presentó un informe, en forma de documento de trabajo (SWD(2016)0226), sobre los progresos realizados en

la aplicación del programa decenal del Libro Blanco de 2011; el anexo II incluye, en particular, un balance detallado de las actividades realizadas hasta ese momento.

En 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones» [COM(2016)0501], en la que proponía medidas para acelerar la descarbonización del transporte europeo. La estrategia tiene como objetivo principal, en primer lugar, alcanzar un objetivo de emisiones cero, tal como se establece en el Libro Blanco de 2011 sobre el futuro del transporte, de cara a contribuir adecuadamente a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París de la CP 21.

### Papel del Parlamento Europeo

Además de mostrar su apoyo a la liberalización de los mercados de transportes y al modelo de movilidad sostenible, el Parlamento ha hecho hincapié una y otra vez en la necesidad de liberalizar al compás de una amplia armonización de las condiciones sociales, fiscales y técnicas, y de las normas de seguridad.

El 12 de febrero de 2003, el Parlamento aprobó una Resolución [P5\_TA(2003)0054] sobre el Libro Blanco de 2001 de la Comisión titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» [COM(2001) 370]. En dicha resolución remarcó que la idea de desarrollo sostenible debía ser la base y la vara de medir de la política europea de transportes, y destacó además la necesidad de crear un sistema de transportes global e integrado. Debía lograrse manteniendo la competitividad del transporte por carretera y sobre la base de una justa imputación de los costes de infraestructura y externos correspondientes a cada modo de transporte. El Parlamento presentó una serie de exigencias y propuestas concretas para cada uno de los modos de transporte, su seguridad, y el calendario para completar las RTE-T y su financiación, para una coordinación más eficaz con otros ámbitos políticos de la Unión, y otras cuestiones relativas al transporte.

A raíz del Libro Verde de la Comisión titulado «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» [COM(2007) 551, publicado el 25 de septiembre de 2007], el Parlamento aprobó una Resolución con el mismo título [P6\_TA(2008)0356] el 9 de julio de 2008. Además, el Parlamento adoptó el 23 de abril de 2009 otra Resolución [P6\_TA(2009)0307] titulada «Un plan de acción sobre movilidad urbana». El Parlamento reclamó, en particular, la elaboración de un planteamiento global e integrado a escala europea sobre movilidad urbana que creara un marco de referencia común para actores europeos, nacionales, regionales y locales. Poco después, la Comisión respondió a este llamamiento con una Comunicación del mismo título: «Plan de Acción de Movilidad Urbana» [COM(2009) 490], publicada el 30 de septiembre de 2009.

Tras una nueva Comunicación del ejecutivo, titulada «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos» [COM(2013) 913], publicada el 17 de diciembre de 2013, el Parlamento adoptó, el 2 de diciembre de 2015, una Resolución sobre «movilidad urbana sostenible» [P8\_TA(2015)0423]. En ella, se anima a los Estados miembros y a las ciudades a elaborar planes en materia de movilidad urbana sostenible que concedan la prioridad a los modos de transporte que producen menos emisiones, los vehículos propulsados por combustibles alternativos y los sistemas de transporte inteligentes. Se instaba a la Comisión y a los Estados miembros a que crearan una red de movilidad sostenible con los ejemplos de mejores prácticas de planificación y uso del espacio, así como a que pusieran en marcha campañas de sensibilización pública a fin de promover una movilidad sostenible. También se animaba a las ciudades a formar parte de la Asociación Europea para la Innovación – Ciudades y Comunidades Inteligentes.

A raíz de una Comunicación de la Comisión [COM(2009) 279] titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso», el Parlamento adoptó una Resolución [P7\_TA(2010)0260], el 6 de julio de 2010, sobre un futuro sostenible para los transportes. En este texto no solo se aguardaba el nuevo Libro Blanco de 2011 sino que en él el Parlamento respondía a la Comunicación de la Comisión presentando una amplia lista de demandas que cubrían todo el espectro de la política de transporte de la Unión.

El Parlamento aprobó dos resoluciones a raíz de la publicación del Libro Blanco en 2011. La primera, P7\_TA(2011)0584 adoptada el 15 de diciembre de 2011, se titula «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por un sistema de transportes competitivo y sostenible». En el texto, el Parlamento realiza una evaluación ex ante de los principales objetivos del Libro Blanco de 2011 y hace un balance desigual de los progresos alcanzados en su ejecución. En cuanto a la materialización de un espacio único de transporte de cara a 2020, la Resolución señalaba el potencial, todavía insuficientemente explorado, del transporte en muchos ámbitos, e insistía en la importancia que reviste un sistema que parta de la interconexión y la interoperabilidad. El Parlamento aprueba los diez objetivos para un sistema de transporte competitivo y eficiente en el uso de los recursos, así como los objetivos para 2030 y 2050 establecidos en el Libro Blanco.

El 9 de septiembre de 2015, el Parlamento aprobó una segunda Resolución, P8\_TA(2015)0310, sobre la aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible. En el contexto de la revisión intermedia, la Comisión publicó un documento de trabajo el 1 de julio de 2016, SWD(2016)0226, titulado «Aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte



tras cinco años de su publicación: logros y desafíos». El Parlamento invitaba al ejecutivo a mantener, como mínimo, el nivel de ambición de los objetivos establecidos. Por otra parte, el Parlamento, al tiempo que subrayaba la importante brecha existente entre los objetivos y los medios operativos y financieros para alcanzarlos, instaba a la Comisión a que propusiera medidas legislativas adicionales y una estrategia global para reducir las emisiones de carbono del transporte con el fin de conseguir el objetivo (reducción de al menos el 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte para 2050). El Parlamento formuló una serie de recomendaciones destinadas a llevar a cabo la integración de todas las modalidades de transporte para crear un sistema de transportes más eficaz, sostenible, competitivo, accesible y adaptado a los usuarios. Entre los puntos principales planteados figuran la transferencia entre modos de transporte y la comodalidad, unas infraestructuras modernas y una financiación inteligente, la movilidad urbana, situar a los usuarios en el corazón de la política de transportes y la dimensión mundial de los transportes.

Asimismo, en su Resolución sobre una Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones,

adoptada en diciembre de 2017, el Parlamento destacó la necesidad de una mayor contribución del sector del transporte a los objetivos climáticos. En este contexto, hizo hincapié, entre otros aspectos, en lo siguiente:

- la necesidad de invertir en la multimodalidad y en el transporte público;
- la necesidad de enviar señales de precios más claras para todos los modos de transporte, a fin de reflejar mejor los principios de que quien contamina paga y de que el usuario paga; y
- la función de la digitalización en la movilidad sostenible.

El Parlamento también pidió un enfoque más ambicioso en el ámbito de las energías renovables en el transporte que el propuesto en la refundición de la Directiva sobre las energías renovables, así como la creación de incentivos para la introducción de combustibles alternativos sostenibles para los modos de transporte que actualmente no disponen de alternativas al combustible líquido.

---

→ [Beata Tuszyńska / Christina Ratcliff](#)

## 3.4.2. El transporte por carretera: internacional y de cabotaje

*A raíz de la aprobación de varios actos legislativos europeos, se han liberalizado progresivamente tanto los transportes internacionales por carretera como el cabotaje de mercancías y personas.*

### Base jurídica y objetivos

Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en especial su artículo 91. Lo que se pretende es crear un mercado liberalizado de servicios de transporte por carretera, abriendo el acceso a la profesión mediante la eliminación de todas las restricciones que afectan al transportista debido a su nacionalidad o a la circunstancia de haberse establecido en un Estado miembro distinto a aquel en el que se presta el servicio.

### Resultados

#### 1. Acceso al mercado (y a la profesión) del transporte de mercancías

A raíz del recurso por omisión del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 22 de mayo de 1985 (61983CJ0013), condenó al Consejo por no haber adoptado disposiciones, antes de que finalizara el período transitorio previsto por el Tratado de Roma (31 de diciembre de 1969), en los ámbitos siguientes: a) libertad de prestación de servicios en materia de transportes internacionales y b) admisión de los transportistas no residentes en los transportes nacionales dentro de los Estados miembros. Sobre estos dos puntos, la Unión ya casi ha conseguido superar las carencias que constató el Tribunal.

##### a. Transporte internacional de mercancías por carretera por cuenta ajena

El Reglamento (CEE) n.º 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, consolidó los textos jurídicos existentes en materia de transporte transfronterizo entre Estados miembros y estableció normas definitivas relativas a las licencias comunitarias expedidas a los transportistas de mercancías. Estas normas se referían al transporte de mercancías con origen o destino en un Estado miembro, o a través de uno o varios Estados miembros. Para los trayectos que conectan un Estado miembro con un tercer país, el régimen se aplicaba igualmente si existía un acuerdo entre la Unión y dicho tercer país. Mientras que, hasta entonces, el transporte entre dos Estados miembros solo había sido posible sobre la base de acuerdos bilaterales y también había estado sometido a restricciones, este Reglamento suprimió todas las restricciones cuantitativas (contingentes) y las autorizaciones bilaterales a partir del 1 de enero de 1993. Este Reglamento fue, en el marco del paquete del transporte por carretera de 2009, sustituido por el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 (véase más adelante).

En el Reglamento (CE) n.º 484/2002, de 1 de marzo de 2002, se instauraba un certificado de conductor para todos los ciudadanos de un tercer país que efectuasen un transporte por cuenta ajena al amparo de una licencia comunitaria. Este documento, que afectaba tanto a los transportes internacionales como al cabotaje, certificaba que el conductor estaba empleado por la empresa de transporte conforme a las disposiciones legales y reglamentarias sobre el empleo y la formación profesional que se aplicaban en el Estado miembro de establecimiento. Esta medida debía impedir que conductores de terceros países empleados de manera irregular trabajasen en condiciones laborales y económicas desfavorables en detrimento de la competencia y de la seguridad vial. El Reglamento fue sustituido por el Reglamento (CE) n.º 1072/2009, de 21 de octubre de 2009, que sigue vigente en la actualidad (véase más adelante el apartado relativo al paquete del transporte por carretera de 2009).

La Comisión Europea ha propuesto la revisión de los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009 y (CE) n.º 1072/2009 en el marco de la iniciativa legislativa Europa en Movimiento con la publicación, el 31 de mayo de 2017, del documento titulado «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector» [COM(2017)0281]. El informe que la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) del Parlamento elaboró sobre dicha propuesta fue rechazado en el Pleno del 4 de julio de 2018 y devuelto a la comisión.

Por último, el alquiler transfronterizo de los vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera se regula mediante la Directiva 2006/1/CE, de 18 de enero de 2006. La Comisión ha propuesto asimismo la revisión de esta Directiva en el marco de la iniciativa legislativa Europa en Movimiento con la publicación, igualmente el 31 de mayo de 2017, del documento titulado «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/1/CE, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera» [COM(2017)0282]. El informe de la Comisión TRAN sobre esta propuesta se aprobó en el Pleno del 14 de junio de 2018 y se devolvió a dicha comisión con vistas a la celebración de negociaciones con el Consejo.

### **b. Transporte de cabotaje**

El Reglamento (CEE) n.º 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, fue aprobado para el cabotaje terrestre, es decir, la prestación de servicios de transporte de mercancías por carretera en el interior de un Estado miembro por parte de un transportista establecido en otro Estado miembro. En la práctica, se trataba de las prestaciones de transportistas no residentes que, con motivo de un desplazamiento internacional, se encontraban en un país de acogida y que, en vez de volver con el vehículo vacío, efectuaban un transporte ulterior dentro de dicho país antes de alcanzar la frontera. En virtud de este Reglamento, las empresas titulares de una licencia comunitaria expedida por un Estado miembro podían prestar servicios de transporte de mercancías por carretera en otros Estados miembros, pero con la condición de que estos servicios únicamente se prestasen con carácter temporal. Posteriormente, el Reglamento (CE) n.º 1072/2009, de 21 de octubre de 2009, en su artículo 8, apartado 2, abandonó la noción del cabotaje general para adoptar la fórmula más restrictiva del cabotaje consecutivo (que fija un máximo de tres operaciones de cabotaje autorizadas en los siete días siguientes a un trayecto internacional hacia el país de acogida del cabotaje). Las disposiciones en materia de cabotaje son de aplicación desde el 14 de mayo de 2010, pero, como ya se ha señalado, serán objeto de modificación mediante la propuesta de la Comisión COM(2017)0281, tras su adopción por el Parlamento y el Consejo.

### **c. El paquete del transporte por carretera de 21 de octubre de 2009**

Eta por eta, la Unión Europea creó las condiciones para establecer un mercado interior liberalizado del transporte por carretera. Sin embargo, para crear condiciones de competencia equitativas, era necesaria una mayor armonización en lo que respecta a las condiciones marco sociales, técnicas y fiscales. En el marco del paquete del transporte por carretera, que fue adoptado en octubre de 2009 gracias a un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo y está compuesto por los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 y (CE) n.º 1073/2009, plenamente aplicables a partir del 4 de diciembre de 2011, las nuevas normas establecidas son comunes al transporte internacional de mercancías y al transporte de cabotaje. En concreto, el Reglamento (CE) n.º 1071/2009, que implantó normas más estrictas en cuanto a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista de mercancías y pretendía modernizar la imagen del sector del transporte por carretera, fijó cuatro criterios cualitativos para acceder a la profesión de transportista de mercancías por carretera: la honorabilidad, la capacidad financiera, la competencia profesional, y el establecimiento efectivo y fijo en un Estado miembro. Por otra parte, mediante el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 se consolidaron y armonizaron aún más las normas en materia de cabotaje. En especial, se eliminó la inse-

guridad jurídica para los transportistas al fusionar los Reglamentos (CEE) n.º 881/92 y (CEE) n.º 3118/93 y derogar la Directiva 2006/94/CE (relativa a determinados transportes de mercancías por carretera). El Reglamento (CE) n.º 1073/2009 trata del transporte de pasajeros (para más información, véase el siguiente apartado).

### **2. Liberalización progresiva del transporte internacional de personas por carretera en autobús y autocar**

Contrariamente al transporte de mercancías por carretera, la apertura del mercado ha sido más lenta en el caso del transporte de personas. El Reglamento (CEE) n.º 684/92, de 16 de marzo de 1992, contribuyó a la apertura del mercado del transporte internacional de viajeros efectuado en autocar y en autobús al autorizar a cualquier empresa de transporte de la Unión a realizar transportes de más de nueve personas (incluido el conductor) entre los Estados miembros. Este Reglamento fue completado y modificado por el Reglamento (CE) n.º 11/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, que introdujo una licencia comunitaria, expedida por las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento, para las empresas de transporte por cuenta ajena de personas por autocar y autobús.

El Reglamento (CE) n.º 12/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, autorizó el transporte de cabotaje al conjunto de servicios discretos; a los servicios regulares especializados (para determinadas categorías de viajeros), a condición de que estuviesen amparados por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista (por ejemplo, el transporte de trabajadores o estudiantes); y a los servicios regulares, con la condición de que el cabotaje tuviese lugar durante un servicio regular internacional (y no al final de una línea). Al igual que en el caso del cabotaje de mercancías, el cabotaje de viajeros tenía un carácter exclusivamente temporal.

Dentro del paquete del transporte por carretera adoptado en 2009, se produjo la fusión en un único reglamento (Reglamento (CE) n.º 1073/2009) del Reglamento (CEE) n.º 684/92 y el Reglamento (CE) n.º 12/98 del Consejo en aras de una mayor claridad y simplificación tanto de las normas para los transportes internacionales de viajeros por carretera (servicios de autocares y autobuses) en el territorio de la Unión como de las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro. En concreto, después de haber confirmado el principio de la libre prestación de servicios, el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 determina las condiciones de expedición y de retirada de las licencias comunitarias, sus períodos de validez, y el formato y las normas detalladas de uso tanto de las licencias como de las copias auténticas. Se sigue admitiendo el cabotaje de viajeros, igual que en el caso del transporte de mercancías, siempre que el cabotaje

no sea el principal objetivo del servicio de transporte (es decir, debe ser consecutivo a un servicio regular internacional).

El Reglamento (CE) n.º 1073/2009 modificó asimismo el Reglamento (CE) n.º 561/2006 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y también se completó, por su parte, con el Reglamento (UE) n.º 361/2014 de la Comisión, de 9 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los documentos de transporte internacional de viajeros en autocares y autobuses. En el marco de su programa legislativo de 2017 Europa en Movimiento, la Comisión quiere modificar el Reglamento (CE) n.º 561/2006 mediante el documento titulado «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos» [COM(2017)0277] (para más información sobre tacógrafos y cuentakilómetros, 3.4.3). El informe de la Comisión TRAN sobre esta propuesta fue rechazado en el Pleno del 4 de julio de 2018 y devuelto a la comisión.

La Comisión TRAN está debatiendo actualmente la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 para ampliar el acceso de los mercados nacionales a los servicios internacionales de autocares y autobuses [COM (2017)0647)].

### Papel del Parlamento Europeo

En el ámbito del transporte por carretera, el Parlamento ha recomendado y apoyado, en numerosos informes y resoluciones, la apertura progresiva de los mercados del transporte de mercancías y de viajeros por carretera. En este sentido, nunca ha dejado de recordar la necesidad de garantizar en paralelo la liberalización y la armonización, así como los aspectos sociales y la seguridad de los transportes. En lo que respecta al cabotaje de mercancías, en concreto, el Parlamento se ha pronunciado a favor de una mayor liberalización con el fin de reducir los kilómetros recorridos en vacío (véase el apartado 18 de su Resolución, de 6 de julio de 2010, sobre un futuro sostenible para los transportes<sup>[1]</sup>). Por otra parte, en su Resolución, de 15 de diciembre de 2011, sobre la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por un sistema de transportes competitivo y sostenible<sup>[2]</sup>, el Parlamento pidió que la Comisión elaborase, para finales de 2013, un informe sobre el estado del mercado del transporte por carretera en la Unión Eu-

ropea. Se trataba de evaluar si la armonización de las normas, en particular en el ámbito de la legislación social y de seguridad, había progresado en una medida tal que pudiese contemplarse una mayor apertura de los mercados del transporte nacional por carretera, incluida la supresión de las restricciones al cabotaje. Desde este punto de vista, la Comisión ha completado una primera etapa con la publicación, en junio de 2012, del informe del Grupo de Alto Nivel, que recomienda la apertura progresiva del mercado europeo del transporte de mercancías por carretera. En particular, el Grupo recomienda que se instauren dos tipos distintos de cabotaje: el primero, limitado a un período corto y vinculado a un trayecto internacional; el segundo, no vinculado a un trayecto internacional existente, pero que, en cambio, quedaría sujeto a un procedimiento de registro con el fin de garantizar que se aplique al conductor en cuestión el Derecho laboral en vigor en el país de acogida. La Comisión publicó posteriormente, el 14 de abril de 2014, su informe sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea.

En su Resolución, de 9 de septiembre de 2015, sobre la aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible<sup>[3]</sup>, el Parlamento pidió, entre otras cosas, una mejor aplicación y, en su caso, clarificación o revisión de las normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, además de solicitar a la Comisión que adoptara medidas contra las prácticas ilegales que conducen a una competencia desleal y favorecen el dumping social. El Parlamento Europeo apuesta en este sentido por la adopción de un código social que aborde asimismo el problema del trabajo autónomo falso, a fin de tener mejor en cuenta las características específicas de los trabajadores del transporte internacional por carretera y garantizar la competencia leal. El 18 de mayo de 2017 se aprobó la Resolución sobre el transporte por carretera en la Unión Europea<sup>[4]</sup>, en la cual se hace referencia a cuestiones como la mejora de la competitividad y la innovación en el sector del transporte por carretera, la facilitación de la movilidad transfronteriza vial, la mejora de las condiciones sociales y las normas en materia de seguridad, y la promoción de un transporte por carretera con bajas emisiones.

En su reunión del 20 de junio de 2017, la Comisión TRAN debatió el informe de la Comisión [COM(2017)0116] sobre el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera.

→ Balazs Mellár / Christina Ratcliff

[1] DOC 351 E de 2.12.2011, p. 13.

[2] DOC 168 E de 14.6.2013, p. 72.

[3] DO C 316 de 22.9.2017, p. 155.

[4] DO C 307 de 30.8.2018, p. 123.

### 3.4.3. Transporte por carretera: armonización legislativa

*No es posible crear un mercado único europeo del transporte por carretera sin una armonización de las disposiciones legislativas vigentes en los Estados miembros. Las medidas adoptadas por la Unión Europea son de carácter fiscal, técnico, administrativo y social.*

#### Base jurídica y objetivos

Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular su artículo 91. Una política común en materia de transporte por carretera que facilite unas condiciones justas de competencia y garantice la libre prestación de servicios exige la armonización de las disposiciones legislativas vigentes en los Estados miembros. Esta se aplica no solo a los impuestos (IVA, impuesto de circulación, impuesto sobre hidrocarburos) y las ayudas estatales, sino también para las normas técnicas (dimensiones y pesos máximos autorizados), las prescripciones sociales y las medidas de protección del medio ambiente.

#### Resultados

##### A. Armonización fiscal y técnica

###### 1. Sistema de impuestos especiales y de tarificación de las infraestructuras

El 8 de julio de 2008, la Comisión Europea presentó un conjunto de iniciativas para un transporte más ecológico («Greening Transport Package»), que proporcionó un modelo general, transparente y transferible para el cálculo de todos los costes externos, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión del tráfico y la salud. Este modelo ha servido de base para los cálculos de las tasas por la utilización de las infraestructuras con miras a la revisión de la Directiva 1999/62/CE, de 17 de junio de 1999, (conocida también como la Directiva «Euroviñeta») y ha previsto una estrategia para la aplicación progresiva de dicho modelo a todos los modos de transporte.

La Directiva «Euroviñeta» sigue siendo la referencia en materia de tarificación destinada a cobrar la utilización de las infraestructuras de transporte por carretera a las empresas de transporte. Fue modificada por la Directiva 2006/38/CE, de 17 de mayo de 2006, y la Directiva 2011/76/UE de 27 de septiembre de 2011. La Directiva «Euroviñeta» se basa en el principio «quien contamina paga» y en la internalización de los costes externos. Tiene por objeto garantizar que los costes generados por la utilización de las infraestructuras por parte de los vehículos pesados queden reflejados en las tasas.

En el marco del programa legislativo de la Comisión «Europa en Movimiento», publicado el 31 de mayo de 2017, se han presentado dos nuevas propuestas para la modificación de la Directiva «Euroviñeta»: una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (COD — procedimiento legislativo ordinario, COM(2017)0275) y una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de ciertas infraestructuras, en lo relativo a determinadas disposiciones en materia de impuestos sobre vehículos (CNS — procedimiento de consulta, COM(2017)0276).

Otro elemento que figura en el programa legislativo de 2017 «Europa en Movimiento» es una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de peajes en la Unión (COM(2017)0280). Tal propuesta se encuentra actualmente en fase de diálogos tripartitos, en los que participan la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

###### 2. Norma de comportamiento en materia de emisiones

Por el Reglamento (CE) n.º 443/2009 y el Reglamento (UE) n.º 510/2011 se fijaron normas de comportamiento en materia de emisiones para los turismos y los vehículos comerciales ligeros nuevos como parte de un enfoque integrado de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Dichos reglamentos han sido modificados por el Reglamento (UE) n.º 333/2014, de 11 de marzo de 2014, por el que se modificó el Reglamento (CE) n.º 443/2009 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos, y por el Reglamento (UE) n.º 253/2014, de 26 de febrero de 2014, por el que se modificó el Reglamento (UE) n.º 510/2011 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos comerciales ligeros nuevos.

Mediante una nueva propuesta sobre normas de rendimiento en materia de emisiones para turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos (COM(2017)0676), por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007 (refundición), se deroga el Reglamento (CE) n.º 443/2009 (2007/0297(COD)) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 510/2011 (2009/0173(COD)), se busca fijar los objetivos de reducción de emisiones para 2025 y 2030. El Parlamento aprobó su informe sobre la propuesta el 3 de octubre de 2018 y los ministros de la Unión adoptaron su posición común el 9 de octubre de 2018. Están en curso las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo para un acuerdo en primera lectura.

### 3. Dimensiones y pesos máximos autorizados

La Directiva 96/53/CE, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen los pesos y las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional, es el texto de referencia para las normas en materia de dimensiones en la Unión que se aplican a todos los vehículos pesados que circulan entre los Estados miembros. No obstante, en el artículo 4 de la Directiva se permiten excepciones nacionales, a saber: la puesta en circulación de vehículos más largos y más pesados en relación con los límites mencionados en el anexo de la Directiva (18,75 metros y 40 toneladas) para las operaciones de transporte que no afecten de manera significativa a la competencia internacional, por ejemplo, las vinculadas a la explotación de los bosques y a la industria forestal. Los Estados miembros deben informar a la Comisión acerca de las medidas adoptadas, y esta concederá las excepciones.

Dicha directiva ha sido completada y modificada por la Directiva 97/27/CE, de 22 de julio de 1997 (posteriormente derogada por el Reglamento (CE) n.º 661/2009, de 13 de julio de 2009), y por la Directiva 2002/7/CE, de 18 de febrero de 2002, destinadas principalmente a armonizar las normas sobre las dimensiones de los autobuses para permitir la libre circulación en la Unión y, sobre todo, el buen funcionamiento del cabotaje en el ámbito del transporte de pasajeros.

Recientemente, por la Directiva (UE) 2015/719, de 29 de abril de 2015, se modificó la Directiva 96/53/CE y se estableció, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Unión, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional.

## B. Armonización administrativa

### 1. Obligaciones legales del conductor del vehículo

La Directiva 91/439/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción, unificó el formato del permiso y las categorías de los vehículos, introdujo el principio de reconocimiento recíproco y estable-

ció las exigencias mínimas de salud y capacitación. La Directiva 96/47/CE, de 23 de julio de 1996, estableció un formato alternativo de permiso de conducción con la forma de una tarjeta de crédito. La tercera directiva relativa al permiso de conducción (Directiva 2006/126/CE, de 20 de diciembre de 2006, por la que se deroga la Directiva 91/439/CEE) impone este formato para todos los permisos expedidos en la Unión a partir del 19 de enero de 2013. Además, todos los permisos en papel actualmente en circulación deberán pasar al nuevo formato de tarjeta de plástico cuando se renueven, o a más tardar en 2033. Todos los nuevos permisos tendrán un periodo de validez (de diez a quince años, según el país, para las motocicletas y los automóviles; de cinco años para los camiones y autobuses) y serán válidos en toda la Unión. La armonización prevista debería responder a los objetivos siguientes: luchar contra el fraude, reducir el «turismo de permisos de conducción», garantizar la libre circulación y mejorar la seguridad vial.

El 1 de febrero de 2017 la Comisión publicó una propuesta de Directiva (UE) 2018/645 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, y la Directiva 2006/126/CE, sobre el permiso de conducción (COM(2017)0047). La Directiva se publicó en el Diario Oficial de 2 de mayo de 2018.

A partir del 4 de diciembre de 2011 lo relativo al certificado de conductor se rige por el Reglamento (CE) n.º 1072/2009, de 21 de octubre de 2009, sobre normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. Esta legislación reemplaza al Reglamento (CE) n.º 484/2002, por el que se modificaron los Reglamentos (CEE) n.º 881/92 y (CEE) n.º 3118/93 del Consejo. El certificado de conductor es un documento uniforme que certifica que el conductor de un vehículo que transporta mercancías por carretera entre Estados miembros ha sido contratado legalmente por el operador de transporte de la Unión en el Estado miembro en el que esté establecido el operador o que ha sido puesto a disposición de dicho operador por vía legal.

### 2. Matriculación de vehículos

Por la Directiva 1999/37/CE, de 29 de abril de 1999 (modificada por la Directiva 2003/127/CE y más tarde por la Directiva 2014/46/UE, incluida en el «paquete sobre la inspección técnica de vehículos»), se armonizaron los documentos de matriculación de los vehículos y se simplificaron los controles de la propiedad y las transmisiones entre ciudadanos de dos Estados miembros distintos. El Reglamento (CE) n.º 2411/98, de 3 de noviembre de 1998, relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques,

introdujo la impresión de la bandera europea reflectante en la matrícula y el signo distintivo del Estado miembro de matriculación en el extremo izquierdo de la misma.

### **C. Armonización social sobre el tiempo de trabajo, el tiempo de conducción y los periodos de descanso**

La industria del transporte había quedado excluida del ámbito de aplicación de la Directiva de base 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. La Directiva 2002/15/CE, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, impone unos requisitos mínimos a la ordenación del tiempo de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de salud y seguridad de los conductores. El tiempo de trabajo medio por semana asciende, según la Directiva, a cuarenta y ocho horas; sin embargo, puede alcanzar las sesenta horas, siempre que la duración semanal calculada cada cuatro meses no supere las cuarenta y ocho horas. El tiempo máximo de conducción diario y semanal, las pausas y el periodo de descanso mínimo diario y semanal están regulados por el Reglamento (CE) n.º 561/2006, de 15 de marzo de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85, de 20 de diciembre de 1985. Es aplicable a los conductores que efectúan operaciones de transporte de mercancías (vehículos de más de 3,5 toneladas) o de viajeros (vehículos de más de nueve plazas); establece pausas más frecuentes y mejora y simplifica las posibilidades de control y de sanción. Asimismo, por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 se modificó el Reglamento (CEE) n.º 3821/85, de 20 de diciembre de 1985 y se introdujo definitivamente el tacógrafo digital. Dado que no puede ser objeto de modificaciones fraudulentas, el tacógrafo facilita la detección de infracciones de la legislación social de la UE. La Directiva 2006/22/CE, de 15 de marzo de 2006, establece las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos ya mencionados y fija el número mínimo de controles (en 2010, al menos el 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores) que los Estados miembros deben efectuar para comprobar el respeto de los tiempos de conducción, de pausa y de descanso. El Reglamento (CE) n.º 561/2006 también está vinculado al Reglamento (UE) n.º 165/2014 que regula los requisitos de los tacógrafos. La sustitución del tacógrafo analógico por uno digital permitirá progresivamente comprobar un mayor volumen de datos más rápidamente y con mayor precisión y, por esta razón, los Estados miembros serán capaces de efectuar un mayor número de controles. En el marco del paquete de medidas sobre transporte terrestre de 2009, por el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, de 21 de octubre de 2009, se modificó el Reglamento (CE) n.º 561/2006 y se reintrodujo, en el transporte de viajeros por carretera, la «regla de los doce días»,

que ofrece a los conductores la posibilidad de posponer durante doce días consecutivos (en vez de trabajar un máximo de seis días consecutivos) su periodo de descanso semanal, siempre que se trate de un servicio de transporte internacional ocasional de viajeros que incluye por lo menos un periodo de pausa de veinticuatro horas. Podrá realizarse una excepción solo en condiciones muy estrictas que garanticen la seguridad vial y fijen para los conductores la obligación de tomarse periodos de descanso semanales inmediatamente antes y después de este servicio. Se añaden otras condiciones a partir del 1 de enero de 2014: el vehículo deberá estar equipado con un tacógrafo digital y, en caso de conducción entre las 22.00 y las 6.00 horas, o bien el periodo de conducción continua del mismo conductor se reduce a tres horas, o bien habrá varios conductores en el mismo vehículo. La legislación sobre transporte por carretera, como la Directiva 2002/15/CE y la Directiva 2006/22/CE, complementan el Reglamento (CE) n.º 561/2006, en particular en lo que se refiere al tiempo de trabajo y su cumplimiento.

El 31 de mayo de 2017, la Comisión presentó el paquete legislativo «Europa en Movimiento», que incluía una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los periodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos (COM(2017)0277). Asimismo, en el marco del paquete «Europa en movimiento» de 2017, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera (COM(2017)0278). Ambos informes fueron rechazados en el Pleno del 4 de julio de 2018 y se devolvieron a la Comisión TRAN.

### **Papel del Parlamento Europeo**

En el marco de sus competencias legislativas, el Parlamento ha suscrito la mayoría de las propuestas de armonización de la Comisión, pero ha insistido también en algunos aspectos, a los que otorga particular importancia. Durante la última revisión de la Directiva «Euroviñeta», el Parlamento reforzó los aspectos medioambientales, y por consiguiente a partir del segundo semestre de 2013, el precio del peaje puede incluir los costes ligados al ruido y a la contaminación atmosférica. Esta decisión, que el Parlamento considera como el mínimo indispensable para garantizar la aplicación del principio «quien contamina paga», ha sido posible gracias al firme

compromiso de la Comisión TRAN. En su Resolución de 15 de marzo de 2017 sobre la aprobación por la Comisión del plan revisado de Alemania para aplicar un sistema de peaje, el Parlamento señaló que existe un procedimiento de infracción en curso contra Alemania para abordar la discriminación indirecta por razón de nacionalidad, que constituye una violación del Derecho de la Unión y contraviene los principios fundamentales de los Tratados.

En su Resolución de 9 de septiembre de 2015 titulada «La aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible», el Parlamento instaba a la Comisión a que propusiera medidas legislativas adicionales en algunos de los ámbitos mencionados. En concreto, exigió la revisión de la tercera Directiva sobre el permiso de conducción (Directiva 2006/126/CE) con miras a reforzar los requisitos para la expedición del permiso de conducción y la formación de conductores, y la revisión de la Directiva (UE) 2015/719, de 29 de abril de 2015, por la que se modificó la Directiva 96/53/CE sobre las dimensiones y los pesos máximos autorizados en el tráfico nacional e internacional.

Tras haber logrado un refuerzo importante de los controles del tiempo de conducción y de descanso, el Parlamento ha seguido defendiendo una armonización social efectiva a escala de la Unión. Con este fin, solicitó a la Comisión que, antes de finalizar 2013, revisase «el marco normativo que regula los tiempos de conducción y descanso en el transporte de pasa-

jeros y mercancías, y que se armonizaran los criterios de interpretación en materia de aplicación y cumplimiento de las normas. El Informe sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea (COM(2014)0222), aprobado el 14 de abril de 2014, muestra, por una parte, la evolución del mercado y describe, por otra, la dimensión social del transporte de mercancías por carretera.

El 16 de octubre de 2017 las Comisiones TRAN y EMPL del Parlamento celebraron una audiencia pública conjunta sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de servicio móvil en los transportes. Además, el Departamento Temático del Parlamento de Políticas Estructurales y de Cohesión publicó un estudio titulado «Investigación para la Comisión TRAN — los transportistas por carretera en la UE: las condiciones sociales y laborales», que actualiza un estudio elaborado en 2013. Analiza la legislación social aplicable y las condiciones laborales de los conductores profesionales activos en el sector del transporte de mercancías por carretera. Se centra en cuestiones sociales fundamentales que se plantean en este segmento del transporte, incluidos el tiempo de conducción, los periodos de descanso y aspectos prácticos que influyen directamente en la calidad de vida de los conductores, como por ejemplo las ayudas al empleo y los niveles de renta.

---

→ [Balazs Mellar / Christina Ratcliff](#)



## 3.4.4. El transporte por carretera: normas de tráfico y de seguridad

*La Unión Europea se ha fijado el objetivo de crear un espacio europeo de seguridad vial durante el periodo 2010-2020. La competencia en la materia es sobre todo nacional; las medidas europeas se centran en el estado técnico de los vehículos, el transporte de mercancías peligrosas y la seguridad de las infraestructuras viarias.*

### Base jurídica y objetivos

El título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular su artículo 91, constituye la base jurídica para la creación de un espacio de seguridad vial, cuya finalidad es incrementar la seguridad vial y contribuir a una movilidad sostenible. En 2010, la Unión Europea renovó su compromiso de mejora de la seguridad vial al fijarse un objetivo de reducción del 50 % del número de muertes en carretera para 2020 con respecto a las cifras de 2010. Para alcanzar dicho objetivo, era necesaria una reducción anual del 6,7 % a lo largo del periodo 2010-2020. Sin embargo, desde 2010, las muertes en carretera en la Europa de los Veintiocho han descendido un 19 %, lo que supone una reducción anual media de solo el 3,4 % y hace que ahora sea necesaria una reducción anual del 11,4 % entre 2017 y 2020 para que pueda mantenerse el objetivo fijado. Según el informe de 2018 del Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte (ETSC), en 2017 se produjeron 25 249 muertes en las carreteras de la Unión (477 menos que en 2016, lo que equivale a un descenso de tan solo el 2 %).

### Resultados

#### A. Generalidades

En junio de 2003, la Comisión publicó el «Programa de acción europeo de seguridad vial 2003-2010» (tercer programa de este tipo) con el objetivo de reducir a la mitad el número de víctimas mortales en las carreteras de los Estados miembros para finales de 2010. Aunque no se alcanzó este objetivo en el plazo previsto, el programa sí consiguió que disminuyera la cifra de víctimas por accidentes de tráfico, tal como se indicó en la Comunicación de la Comisión, de 20 de julio de 2010, titulada «Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020» (COM(2010) 389).

En su Libro Blanco, de 2011, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» (COM(2011) 144), publicado el 28 de marzo de 2011, la Comisión aplazó hasta 2020 la consecución del objetivo de reducir a la mitad la cifra de víctimas mortales en las carreteras. Asimismo, fijó 2050 como fecha para acercarse al objetivo final de «cero muertes». En sus orientaciones políticas, la

Comisión también estableció siete objetivos para los que preveía la adopción de una serie de medidas nacionales y europeas, en consonancia con los principios de responsabilidad compartida y de subsidiariedad. Dichos objetivos incluyen, en particular, los siguientes: mejora de la educación y la formación de los usuarios de las carreteras, así como un mayor cumplimiento de las normas de circulación; mayor seguridad de las infraestructuras viarias y de los vehículos; promoción del uso de los sistemas de transporte inteligentes, gracias, por ejemplo, a «eCall», un sistema de llamadas de emergencia integrado en los vehículos; mejora de los servicios de emergencia y atención a los heridos; y protección de los usuarios más vulnerables, como los peatones y los ciclistas.

#### B. Estado técnico de los vehículos

En 2014, la Unión adoptó un nuevo paquete de medidas legislativas, conocido como «paquete sobre la inspección técnica de vehículos». Este paquete se compone de la Directiva 2014/45/UE relativa a las inspecciones técnicas periódicas, la Directiva 2014/47/UE relativa a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales y la Directiva 2014/46/UE relativa a los documentos de matriculación de los vehículos.

Por lo que respecta al uso obligatorio del cinturón de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas, la Directiva 2003/20/CE, de 8 de abril de 2003, prevé el uso obligatorio de los dispositivos de retención para niños y de los cinturones de seguridad para todos los pasajeros sentados de los autobuses y autocares en los que estén instalados (salvo exenciones para el transporte local en zonas urbanas).

La Directiva 92/6/CEE, de 10 de febrero de 1992, establece la instalación obligatoria de dispositivos de limitación de velocidad en los vehículos de más de 3,5 toneladas. La Directiva 2002/85/CE, de 5 de noviembre de 2002, amplía la obligación del uso de dispositivos de limitación de velocidad a todos los vehículos de más de ocho asientos (sin contar al conductor) destinados al transporte de pasajeros o mercancías y cuyo peso oscile entre 3,5 y 12 toneladas.

Por lo que respecta a las medidas de seguridad activa, el Reglamento (CE) n.º 78/2009, de 14 de enero de 2009, relativo a la homologación de vehículos en lo que se refiere a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública estable-

ce ciertos requisitos para la fabricación y el funcionamiento de sistemas de protección delantera en caso de colisión por la parte frontal del vehículo. Prevé, no obstante, la posibilidad de que la tecnología que permite evitar los atropellos de ciclistas y peatones no tenga que cumplir estos requisitos. Prevé asimismo la instalación de un sistema de asistencia en la frenada (ABS) homologado.

Por último, se ha mejorado la seguridad de los usuarios de las carreteras mediante la reducción del ángulo muerto. La Directiva 2003/97/CE, de 10 de noviembre de 2003, dispone que todos los camiones nuevos con autorización para circular en la Unión estén equipados con espejos retrovisores suplementarios de reducción del ángulo muerto (gran angular, de proximidad y frontal). La Directiva 2007/38/CE, de 11 de julio de 2007, prevé la instalación de estos dispositivos en el parque de vehículos pesados existente. Con la entrada en vigor el 1 de noviembre de 2014 del Reglamento (CE) n.º 661/2009, de 13 de julio de 2009, que deroga la Directiva 2003/97/CE, se impuso el uso de los mismos tipos de retrovisores a los vehículos matriculados fuera de la Unión. En 2011, la Comisión encargó un estudio sobre los accidentes debidos al ángulo muerto y, en junio de 2012, presentó un informe sobre la aplicación de la Directiva 2007/38/CE, que señala, entre otras cosas, que aún se registran más de 1 200 muertes anuales debidas a accidentes en los que está implicado un camión, de ahí que sea necesario proseguir la labor de prevención de este tipo de accidentes.

### C. Transporte de mercancías peligrosas

La Directiva 94/55/CE, de 21 de noviembre de 1994, hace extensivas al tráfico nacional las normas establecidas en el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR). Fue derogada por la Directiva 2008/68/CE, de 24 de septiembre de 2008, que establece un régimen común para todos los aspectos del transporte terrestre de mercancías peligrosas dentro de la Unión Europea (no solamente por carretera sino también por ferrocarril y por vías navegables). La Directiva 2012/45/UE de la Comisión, de 3 de diciembre de 2012, adapta su contenido a la última versión del Acuerdo ADR, que se actualiza cada dos años.

### D. Sistemas de transporte inteligentes (STI) e iniciativa eSafety

La Comisión puso en marcha, el 16 de diciembre de 2008, un plan de acción para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes en el ámbito del transporte por carretera. Este plan de acción se basaba en una serie de iniciativas (por ejemplo, la iniciativa eSafety, lanzada en 2006) y preveía acciones prioritarias. En la misma perspectiva, la Directiva 2010/40/UE, de 7 de julio de 2010, relativa a los STI

en el transporte por carretera, tiene por objeto garantizar la implantación coordinada y coherente de STI interoperables en el conjunto de la Unión. Estos sistemas incluyen, por ejemplo, los adaptadores automáticos de velocidad, los dispositivos de aviso de salida de carril, los equipos de aviso de colisión o los sistemas automáticos de llamada de emergencia en caso de accidente. El Foro eSafety, creado por la Comisión en 2003 y denominado desde 2011 iMobility, es una plataforma de intercambio destinada a todas las partes involucradas en la seguridad vial que tiene por objeto favorecer y controlar la aplicación de las recomendaciones en materia de eSafety y apoyar la implantación y la utilización de los sistemas de seguridad vial.

A raíz de la Decisión n.º 585/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la implantación del servicio de llamadas de emergencia interoperable en toda la Unión (eCall), los Estados miembros deben haber implantado la infraestructura de los puntos de respuesta de seguridad pública (PSAP) necesaria para tratar las llamadas eCall el 1 de octubre de 2017 a más tardar.

En noviembre de 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada» (COM(2016)0766). La Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo respondió elaborando un informe de propia iniciativa al respecto que se aprobó en el Pleno el 13 de marzo de 2018.

### E. Seguridad de la infraestructura viaria

La Directiva 2004/54/CE, de 29 de abril de 2004, establece los requisitos mínimos de seguridad para los túneles de la red transeuropea de carreteras. Prevé que todos los túneles cuya longitud supere los quinientos metros, tanto si están en servicio como si se encuentran en fase de construcción o de proyecto, tengan que someterse a disposiciones de seguridad armonizadas. En vista de los accidentes más frecuentes, como los incendios, estas disposiciones contemplan los aspectos organizativos, estructurales, técnicos y operativos relacionados con los túneles. La Directiva 2008/96/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias persigue garantizar que, mediante la evaluación de las incidencias, la seguridad vial se tenga en cuenta en todas las fases de construcción, explotación o modificación sustancial de las carreteras. Para ello, prevé auditorías de seguridad sistemáticas de los proyectos de infraestructura viaria. Contiene asimismo disposiciones relativas a las inspecciones de seguridad de las carreteras en funcionamiento y la determinación de los tramos de carretera con alta concentración de accidentes.

## F. Estadísticas y prevención de accidentes debidos a la conducción bajo los efectos del alcohol

El banco de datos CARE sobre los accidentes de circulación en carretera con daños físicos, creado a raíz de la Decisión 93/704/CE del Consejo, tiene como fin reagrupar los datos contenidos en los ficheros estadísticos nacionales y asegurar su difusión a través del Observatorio Europeo de la Seguridad Vial. En el marco de la política de la Unión encaminada a mejorar el comportamiento al volante, la Comisión prevé que los Estados miembros adopten un sistema de detección aleatoria de alcohol mediante el análisis del aire espirado y ha impuesto valores máximos de alcohol en sangre. Las personas de las que se sospecha que conducen en estado de embriaguez son objeto de controles aleatorios mediante alcoholímetros (Recomendaciones de la Comisión 2001/115/CE, de 17 de enero de 2001, y 2004/345/CE, de 17 de abril de 2004). Para reforzar la seguridad vial, la Comisión ha establecido un código armonizado sobre dispositivos antiarranque en caso de alcoholemia, que han adoptado varios Estados miembros (véase la Directiva (UE) 2015/653 de la Comisión, de 24 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción).

## G. Represión transfronteriza de las infracciones de la seguridad vial

La Directiva (UE) 2015/413, de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial fue adoptada en virtud del artículo 91, apartado 1, letra c), del TFUE (título VI «Transportes»). Esta Directiva sustituye a la Directiva 2011/82/UE (anulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en una sentencia de 6 de mayo de 2014). El objetivo sigue siendo el mismo: acabar con el anonimato de los conductores no residentes y perseguir las infracciones de tráfico cometidas en un Estado miembro diferente del Estado en el que se matriculó el vehículo. Los Estados miembros podrán acceder a los datos nacionales de matriculación de los vehículos de los demás Estados gracias a un procedimiento de intercambio de información entre puntos de contacto nacionales. En la práctica, será el Estado miembro en el que se haya cometido la infracción el que decidirá si incoa o no un procedimiento a raíz de la infracción. Se notificarán al presunto autor de la infracción, mediante una carta que exponga los pormenores de la infracción, el importe de la sanción pecuniaria que deberá abonar, las modalidades de pago y las vías de recurso. Sin perjuicio de la protección de los datos personales, la Directiva garantiza una aplicación coherente de las sanciones impuestas a los conductores no residentes en caso de infracción grave.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha aprobado numerosas resoluciones en las que subraya la importancia de la seguridad vial. Al manifestarse a favor del tercer programa de acción de la Comisión (2003-2010), el Parlamento pidió en 2005 que se desarrollase un concepto de seguridad vial a largo plazo aplicable más allá de 2010 que describiera las medidas necesarias para conseguir evitar todas las muertes y heridas graves causadas por accidentes de tráfico («visión cero») (P6\_TA(2005)0366). En su Resolución sobre la seguridad vial europea 2011-2020 (P7\_TA(2011)0408), el Parlamento vuelve a pedir a la Comisión que fije como objetivo a largo plazo evitar todas las víctimas mortales del tráfico por carretera, pero vincula este objetivo a la utilización sistemática de la tecnología en los vehículos de transporte por carretera y al desarrollo de redes de STI de calidad. Además, el Parlamento, en su Resolución sobre un futuro sostenible para los transportes (P7\_TA(2010)0260), pide a la Comisión que presente un estudio sobre las mejores prácticas de los Estados miembros en relación con el impacto de los limitadores de velocidad y manifiesta su preocupación por la seguridad de los trabajadores del sector del transporte. El Parlamento aboga asimismo por una definición homogénea de los conceptos de seguridad vial para mejorar la investigación de los accidentes, garantizando así la posibilidad de comparar los resultados. El documento de trabajo sobre los heridos graves en las carreteras, publicado por la Comisión el 19 de marzo de 2013, responde en parte a la petición del Parlamento de ampliar el alcance de la estrategia relativa a los accidentes de circulación. Este documento prevé, entre otros, el objetivo de reducir el número de heridos graves (para el periodo 2015-2020) en la Unión, señalando al mismo tiempo que desde 2012 se cuenta en el conjunto de la Unión con un sistema de definición de las heridas graves. La Comisión de Transportes y Turismo, junto con la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, presentó un informe de propia iniciativa sobre «Salvar vidas: impulsar la seguridad de los vehículos en la UE», aprobado como resolución del Parlamento Europeo el 14 de noviembre de 2017. Se basaba en el informe de la Comisión (COM(2016)0787).

El 11 de marzo de 2014, el Parlamento aprobó una Posición en primera lectura sobre el conjunto de normas comunes mínimas para las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos, los documentos de matriculación y las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales. El texto final (Directiva 2014/45/UE) ha contribuido a mejorar la seguridad vial y el reconocimiento transfronterizo del certificado de inspección técnica. El 27 de febrero de 2017, la Comisión de Transportes y Turismo sometió la Comisión a control en relación con la inspección técnica de los vehículos de motor y, el 20 de junio de 2017, debatió acerca del informe de la Comisión (COM(2017)0099) sobre la aplicación de la Directiva

2000/30/CE relativa a las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan en la Comunidad (periodo de referencia 2013-2014). El debate mantenido en la Comisión de Transportes y Turismo se centró en el fraude en los tacógrafos y en la manipulación de los cuentakilómetros, lo que representa un enorme riesgo tanto para la seguridad como para los derechos de los consumidores. La Comisión indicó que estaba evaluando las posibilidades de registro del cuentakilómetros, así como el recurso al Derecho penal y el intercambio transfronterizo de información. Mientras tanto, el Parlamento aprobó el 31 de mayo de 2018 un informe de iniciativa legislativa titulado «Manipulación del cuentakilómetros en los vehículos de motor: revisión del marco jurídico de la UE». El departamento temático correspondiente del Parlamento Europeo también encargó un estudio sobre el mismo tema titulado «Odometer Tampering – Measures to Prevent Ma-

nipulation» (Manipulación de los cuentakilómetros: medidas para impedirlo), publicado en noviembre de 2017. En el marco de su programa legislativo «Europa en Movimiento», la Comisión quiere modificar el Reglamento (UE) n.º 165/2014, para lo que presentó, el 31 de mayo de 2017, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los periodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos (COM(2017)0277). El informe de la Comisión de Transportes y Turismo fue rechazado en el Pleno del 4 de julio de 2018 y devuelto a la comisión.

---

→ [Balazs Mellar / Christina Ratcliff](#)

### 3.4.5. El transporte ferroviario

*La política de transporte ferroviario de la Unión tiene por objeto la creación de un espacio ferroviario europeo único. Tras la apertura del sector ferroviario a la competencia en 2001, se aprobaron a lo largo de diez años tres paquetes legislativos y una refundición. A ellos se les sumó un cuarto paquete destinado a completar el espacio ferroviario europeo único, que se aprobó en abril y diciembre de 2016 (pilar técnico y pilar de mercado, respectivamente).*

#### Base jurídica y objetivos

Artículo 100, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La política común en el sector de los transportes tiene por objeto salvaguardar tanto la competencia como la libre prestación de servicios. Esto exige una armonización de las normas técnicas, administrativas y de seguridad, condición indispensable para lograr la interoperabilidad de los distintos sistemas ferroviarios nacionales. Las medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores también pueden requerir cierta armonización para evitar distorsiones de la competencia y facilitar el acceso al mercado de nuevas empresas.

En su Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144], la Comisión estableció el objetivo de que, para 2050, la mayor parte del transporte de pasajeros de media distancia se realizara por ferrocarril. A medio plazo (de aquí a 2030), se debería triplicar la longitud de la red de alta velocidad actual y mantener una red ferroviaria densa en todos los Estados miembros; a largo plazo se debería completar una red europea de ferrocarriles de alta velocidad.

#### Resultados

##### A. Interoperabilidad

Con la Directiva 96/48/CE, de 23 de julio de 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, y la Directiva 2001/16/CE, de 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional, la Unión inició un proceso destinado a posibilitar un aprovechamiento óptimo de los distintos sistemas ferroviarios de los Estados miembros y una transición fluida y segura entre las redes nacionales. En el marco de estas Directivas ya se elaboraron algunas soluciones técnicas (las llamadas «especificaciones técnicas de interoperabilidad» o ETI). Estas regulan aspectos fundamentales como la conducción y la seguridad de los trenes, la señalización, las aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías, la cualificación del personal en el transporte internacional, los vagones de mercancías y las emisiones sonoras.

Ambas Directivas fueron modificadas y puestas al día por la Directiva 2004/50/CE, de 29 de abril de 2004. El ámbito de aplicación de la Directiva sobre los sistemas ferroviarios convencionales se amplió a toda la red europea a fin de satisfacer las exigencias de la apertura total de la red ferroviaria a los servicios de transporte nacional e internacional de mercancías (enero de 2007) y de transporte internacional de pasajeros (enero de 2010). La Directiva 2008/57/CE, de 17 de junio de 2008 —modificada por las Directivas 2009/131/CE y 2011/18/UE— refundió en un solo texto las directivas anteriores a ella. En el marco del cuarto paquete ferroviario, la Directiva 2008/57/CE fue también refundida a su vez por la Directiva (UE) 2016/797, de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea.

Con el fin de reducir las barreras técnicas a la interoperabilidad de los trenes, los representantes del sector ferroviario y la Comisión firmaron en 2005, 2008 y 2012 memorandos de entendimiento relativos a la introducción y el desarrollo del sistema europeo de señalización ferroviaria (European Rail Traffic Management System, ERTMS). Más recientemente, en 2016, un nuevo memorando de entendimiento fijó los principales objetivos de cooperación entre los signatarios y definió el compromiso entre ellos a partir de entonces. Los cuatro memorandos de entendimiento sobre el ERTMS pueden consultarse aquí.

Desde el 1 de enero de 2007, el transporte nacional e internacional de mercancías está completamente abierto a la competencia. Para poder sacar el máximo partido de la red internacional de mercancías y mejorar su interoperabilidad, la Unión definió nueve corredores europeos de mercancías competitivos en el Reglamento (UE) n.º 913/2010, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. El objetivo era conseguir que el ferrocarril fuera más competitivo frente a otros medios de transporte para las mercancías que circulan por distintos Estados miembros. El Reglamento (UE) n.º 913/2010 fue modificado por el Reglamento (UE) n.º 1316/2013, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» para el período 2014-2020. En 2015, el Reglamento (UE) n.º 1316/2013 fue modificado por el Reglamento (UE) 2015/1017, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesora-

miento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión. La Comisión, en su documento COM(2016)0597, propuso ampliar la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas e introducir mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión. Esta propuesta se sometió a votación en la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) el 23 de marzo de 2017 y entró en vigor el 16 de octubre de 2017 tras las negociaciones interinstitucionales.

Con el cuarto paquete ferroviario se derogó el Reglamento (CEE) n.º 1192/69, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, que fue sustituido por el Reglamento (UE) 2016/2337, de 14 de diciembre de 2016. El Reglamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, fue también modificado gracias al cuarto paquete ferroviario. También conocido como el «Reglamento sobre obligaciones de servicio público», el Reglamento (UE) 2016/2338, de 14 de diciembre de 2016, modificó el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

## B. Agencia Ferroviaria Europea

Para mejorar la interoperabilidad y la seguridad del sistema ferroviario europeo, el Reglamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de abril de 2004, creó la Agencia Ferroviaria Europea (AFE), con sede en Lille y Valenciennes (Francia). La principal función encomendada a esta Agencia fue la de armonizar, registrar y supervisar las ETI de todo el sistema ferroviario europeo y establecer objetivos comunes de seguridad para los ferrocarriles europeos. La Agencia en sí misma carece de competencias decisorias, pero ayuda a elaborar propuestas de decisión para la Comisión. El 16 de diciembre de 2008, el Reglamento (CE) n.º 1335/2008 atribuyó nuevas funciones a la AFE. El 11 de mayo de 2016, en el marco del cuarto paquete ferroviario, el Reglamento (UE) 2016/796 relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea derogó y sustituyó el Reglamento (CE) n.º 881/2004, con vistas a contribuir a un mayor desarrollo y funcionamiento efectivo de un espacio ferroviario europeo único, a garantizar un elevado nivel de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y a mejorar la competitividad de los ferrocarriles. La AFE es ahora la única instancia competente para emitir autorizaciones de vehículos (locomotoras y vagones) destinados a actividades transfronterizas, así como certificados de seguridad para las empresas ferroviarias que operan en varios Estados miembros.

## C. Armonización social

La Directiva 2005/47/CE del Consejo, de 18 de julio de 2005, regula las condiciones de trabajo de los

trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector ferroviario. Se basa en un acuerdo entre los interlocutores sociales europeos del sector del ferrocarril. Por su parte, la Directiva 2007/59/CE, de 23 de octubre de 2007, tiene por objeto establecer unos requisitos mínimos armonizados para la cualificación y certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en la Unión. En ella se estipula que todo maquinista debe contar con una licencia de conducción y un certificado de formación complementaria armonizado. Partiendo de esta base, la Directiva prevé el reconocimiento mutuo de los títulos. Desde octubre de 2011 se expiden certificados o licencias a los maquinistas que realizan servicios transfronterizos, servicios de cabotaje o servicios de transporte de mercancías en otro Estado miembro, o que trabajan en al menos dos Estados miembros.

## D. Acceso de las empresas ferroviarias a las infraestructuras

La Directiva 95/18/CE, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias dispone que, para poder acceder a las infraestructuras de todos los Estados miembros, las empresas ferroviarias deben disponer de una licencia. Esta licencia la expide el Estado miembro donde esté establecida la empresa, siempre que cumpla determinados requisitos comunes (fiabilidad, capacidad financiera y competencia profesional). Esta Directiva fue modificada por la Directiva 2011/13/CE, de 26 de febrero de 2011, que establece las condiciones de ejercicio (técnicas, económicas, financieras y de seguridad) de la profesión de transportista ferroviario aplicables en el conjunto del territorio de la Unión y por la que se rige el procedimiento de autorización para explotar los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril en la red transfronteriza europea.

La Directiva 2012/34/UE, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único derogó y sustituyó a las Directivas 95/18/CE y 2001/13/CE. La Directiva 2012/34/UE reúne en un solo texto los principios relativos al desarrollo del ferrocarril (basado, entre otros factores, en la separación entre la administración de la infraestructura y la actividad del transporte), las licencias de las empresas ferroviarias y la tarificación de la infraestructura. En general, esta Directiva estimula la competencia al prever una mayor transparencia de las condiciones de acceso al mercado, una separación contable clara y la independencia y el refuerzo de los organismos nacionales de control. Define de forma más pormenorizada las condiciones de acceso a la red y a los servicios y las normas relativas a la percepción de cánones.

El cuarto paquete ferroviario se concibió para completar el espacio ferroviario europeo único y mejorar su interoperabilidad. Se trataba de abrir a la competencia los contratos de servicio público en

los mercados nacionales para mejorar la calidad y eficacia de los servicios de transporte nacional de pasajeros. El 14 de diciembre de 2016 se adoptó la Directiva (UE) 2016/2370 (también conocida como la Directiva sobre gobernanza), que modificaba la Directiva 2012/34/UE en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

La Directiva 95/18/CE, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, fue modificada asimismo por la Directiva 2004/49/CE, de 29 de abril de 2004, por la que se exige el certificado de seguridad a cualquier empresa ferroviaria para poder acceder a la infraestructura. La Directiva 2008/110/CE, de 16 de diciembre de 2008, también conocida como la Directiva de seguridad ferroviaria, modificó la Directiva 2004/49/CE. Más adelante, la Directiva (UE) 2016/798, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria derogó la Directiva 2008/110/CE en el marco del cuarto paquete ferroviario.

### E. Molestias sonoras de los trenes

La Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (Directiva sobre el ruido) sienta las bases para la adopción de medidas de la Unión destinadas a reducir las emisiones sonoras de los vehículos y las infraestructuras ferroviarias. Sobre dicha base se adoptaron en 2003 directrices sobre los métodos de cálculo del ruido de los trenes y, en junio de 2006, entraron en vigor los valores límite de emisión acústica para el material rodante utilizado en la Unión. En abril de 2011, la Comisión revisó, mediante una nueva Decisión, las ETI relativas al material rodante del sistema ferroviario. El 8 de julio de 2008, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Medidas de reducción del ruido ferroviario aplicables a la flota existente» [COM(2008) 432], en la cual estableció como objetivo la modernización de todos los vagones de mercancías para 2015. Con objeto de fomentar el equipamiento de los vagones con frenos de bajo ruido, la Directiva 2012/34/UE prevé asimismo un sistema de percepción de cánones diferenciado en función del nivel sonoro (ETCS). Los cánones por utilización de infraestructuras diferenciados en función del ruido afectan en prioridad a los vagones de mercancías que no respetan el tenor de las ETI relativas al «Material rodante — ruido» del sistema ferroviario transeuropeo convencional. Como ya se ha mencionado, la Directiva 2012/34/UE fue modificada por el cuarto paquete ferroviario, concretamente por la Directiva (UE) 2016/2370, de 14 de diciembre de 2016, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

## Papel del Parlamento Europeo

En el marco de sus competencias legislativas, el Parlamento Europeo ha apoyado la mayoría de las propuestas de armonización de la Comisión, insistiendo al mismo tiempo en determinados aspectos:

1. En su Resolución de 11 de marzo de 2008 sobre una política de transporte sostenible, el Parlamento apoyó explícitamente la introducción del sistema de seguridad, de conducción y de señalización ferroviaria ERTMS/ETCS a fin de eliminar los obstáculos técnicos, e instó a que se creara un espacio ferroviario europeo único.
2. En su Resolución de 11 de marzo de 2009 sobre la integración de los intereses ambientales en el sector del transporte y la internalización de los costes externos, el Parlamento pidió a la Comisión que presentase sin demora propuestas específicas para todos los medios de transporte, así como un planteamiento global para el cálculo y la imputación de los costes externos y para la estimación de sus repercusiones sobre la base de un modelo exhaustivo. El Parlamento le pidió también que presentase una propuesta de Directiva para la percepción de exacciones en función del ruido emitido por locomotoras y vagones, con el objetivo de incentivar a las compañías ferroviarias a transformar rápidamente su parque móvil para disponer de vehículos silenciosos.
3. En su Resolución de 9 de septiembre de 2015 sobre la aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible, el Parlamento pidió que, en el ámbito del transporte ferroviario, se adoptara rápidamente el cuarto paquete ferroviario. Se trataba de garantizar una apertura equilibrada del mercado nacional del transporte de pasajeros por ferrocarril, la independencia de los gestores de infraestructuras, unos procedimientos de licitación competitivos para los contratos de servicio público, el nivel más elevado posible de seguridad e interoperabilidad ferroviaria, y unos recursos humanos y financieros suficientes para que la AFE pudiera convertirse en ventanilla única en materia de certificación de la seguridad y autorización de vehículos.

La Comisión TRAN está examinando actualmente una propuesta de refundición del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril [COM(2017)0548]. La votación en la Comisión TRAN tuvo lugar en octubre de 2018 y está previsto que el informe se someta a votación en el Pleno en noviembre de 2018.

→ Balazs Mellár / Christina Ratcliff

### 3.4.6. El transporte aéreo: normas del mercado

*La creación del mercado único de la aviación a finales del decenio de 1990 ha transformado profundamente el sector del transporte aéreo y ha contribuido en gran medida a su fuerte crecimiento en Europa en los últimos veinte años.*

#### Base jurídica

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### Objetivos

Crear un mercado único de la aviación en Europa, garantizar su correcto funcionamiento y ampliarlo a determinados terceros países en la medida de lo posible.

#### Resultados

Históricamente, el transporte aéreo se ha desarrollado bajo los auspicios y el control de las autoridades nacionales. En Europa, esto significa generalmente líneas aéreas nacionales monopolistas y aeropuertos de propiedad o gestión pública. El transporte aéreo internacional, que se basa en acuerdos bilaterales entre Estados, se ha ampliado en consecuencia, con un control estricto, en especial, del acceso al mercado y de los regímenes de propiedad de las líneas aéreas. Esta fragmentación en mercados nacionales y la falta de competencia real iban en una dirección cada vez más opuesta a la mejora del nivel de vida y al consiguiente aumento de la demanda de transporte aéreo. A partir de mediados del decenio de 1970, la aviación civil pasó de una economía administrada a una economía de mercado. De esta manera, en 1978, se liberalizó por completo el mercado de los EE. UU. mediante la Ley de desregulación de las líneas aéreas.

Otro tanto sucedió en Europa en un proceso que duró un decenio tras el Acta Única Europea de 1986 y la realización del mercado interior: varios conjuntos de medidas reglamentarias de la Unión han convertido gradualmente los protegidos mercados nacionales de la aviación en un mercado único competitivo para el transporte aéreo (de facto, la aviación se ha convertido en el primer modo de transporte, y en gran medida el único, que disfruta de un mercado único plenamente integrado). Especialmente los «paquetes» primero (1987) y segundo (1990) empezaron a flexibilizar las normas relativas a las tarifas y las capacidades. En 1992, el «tercer paquete» (es decir, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 del Consejo, sustituidos en la actualidad por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo) eliminó todas las restricciones comerciales restantes para las líneas aéreas europeas que operaban en la Unión, con lo que se establecía el «mercado único europeo de la

aviación». Posteriormente, este se amplió a Noruega, Islandia y Suiza. Puede ampliarse a algunos países vecinos a través del Acuerdo sobre el Espacio Aéreo Común Europeo, siempre que estos países apliquen progresivamente todas las normas pertinentes de la Unión, lo que no sucede todavía<sup>[1]</sup>.

Este tercer paquete sustituyó las líneas aéreas nacionales por «compañías aéreas comunitarias» y estableció como principio básico que cualquier compañía aérea comunitaria podía fijar libremente las tarifas para pasajeros y mercancías, así como acceder a cualquier ruta interior de la Unión sin ningún permiso o autorización (con la excepción de algunas rutas muy particulares en las que los Estados miembros podían imponer obligaciones de servicio público, sujetas a condiciones y por tiempo limitado).

Este paquete también establecía los requisitos que las compañías aéreas comunitarias debían cumplir a fin de poder empezar a operar o seguir haciéndolo, sobre todo:

1. Deben ser propiedad de los Estados miembros y estar controladas efectivamente por estos y/o por ciudadanos de estos, y su principal lugar de actividad debe encontrarse en un Estado miembro.
2. Su situación financiera debe ser buena. Deben disponer de un seguro adecuado para cubrir las responsabilidades en caso de accidente.
3. Deben tener la capacidad profesional y la organización que permita garantizar la seguridad de las operaciones de conformidad con las normas en vigor. Esta capacidad se prueba mediante la expedición de un «certificado de explotador de servicios aéreos».

En paralelo con la configuración del mercado único de la aviación, se han adoptado normas comunes para garantizar su funcionamiento correcto, que exige, especialmente, 1) la igualdad de condiciones de competencia y 2) un nivel elevado y uniforme de protección para los pasajeros.

A fin de garantizar la igualdad de condiciones de competencia, la legislación sobre las ayudas estatales y la competencia (fusiones, alianzas, fijación de precios, etc.) se aplica al sector del transporte aéreo. Esto no resultaba evidente puesto que las grandes

<sup>[1]</sup> En un estudio de 2013 del Parlamento Europeo titulado «Overview of the air services agreement concluded by the EU» (Visión general de los acuerdos sobre servicios aéreos celebrados por la Unión) se ofrece un análisis sobre el contenido y los resultados de estos acuerdos.



recapitalizaciones públicas de las compañías aéreas eran bastante habituales hasta mediados del decenio de 1990. Sin embargo, con los años, las orientaciones de la Comisión que servían para evaluar la financiación pública del sector dejaron de adecuarse al entorno de mercado actual, puesto que se remontaban a 1994 (compañías aéreas) y 2005 (aeropuertos y ayudas de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operan desde aeropuertos regionales), por lo que fueron sustituidas durante la primavera de 2014.

Las normas de la Unión garantizan que todas las compañías, europeas y no europeas, tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acceso a los servicios relacionados con el transporte aéreo. No obstante, este puede no ser el caso en algunos terceros países en los que las prácticas discriminatorias y las subvenciones pueden ofrecer ventajas competitivas desleales a las compañías aéreas de esos terceros países. En su Comunicación de 7 de diciembre de 2015, titulada «Una estrategia de aviación para Europa» (COM(2015)0598), la Comisión anunció su intención de evaluar la eficacia del Reglamento (CE) n.º 868/2004 con el fin de revisarlo o sustituirlo con un instrumento más eficaz que garantizaría unas condiciones de competencia equitativas entre todas las compañías aéreas, salvaguardando así la conectividad hacia y desde la Unión. Más tarde, en junio de 2017, se publicó la propuesta de Reglamento sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004.

Se garantiza el acceso justo a los aeropuertos y servicios aeroportuarios mediante el Reglamento (CEE) n.º 95/93, en el que se establece que las franjas horarias (es decir, el permiso para aterrizar o despegar en una fecha específica a una hora específica) de los aeropuertos congestionados se asignarán a las líneas aéreas de una manera equitativa, no discriminatoria y transparente mediante un «coordinador de franjas horarias» independiente. Sin embargo, este sistema de asignación de franjas horarias impide el uso óptimo de la capacidad del aeropuerto<sup>[1]</sup>. Por este motivo, la Comisión propuso en 2011 una serie de enmiendas al Reglamento (CEE) n.º 95/93 a fin de mejorar la eficiencia del sistema, pero hasta el momento no se ha llegado a ningún acuerdo al respecto entre los dos legisladores. La Directiva 96/67/CE ha abierto gradualmente a la competencia el mercado de los servicios de asistencia en tierra (es decir, los servicios prestados a las compañías aéreas en los ae-

ropuertos, por ejemplo, gestión de pasajeros y equipajes, repostaje y limpieza de las aeronaves, etc.). El legislador no aprobó una propuesta de la Comisión de 2011 para liberalizar aún más este mercado en los mayores aeropuertos de Europa y la Comisión la retiró en 2014. Asimismo, la Directiva 2009/12/CE fija los principios básicos para la recaudación de tasas aeroportuarias que abonan las compañías aéreas por utilizar las instalaciones y los servicios de los aeropuertos, lo que, sin embargo, no ha impedido que proliferen las disputas entre los aeropuertos y las compañías aéreas.

Para garantizar un acceso equitativo a las redes de distribución y evitar que estas influyan en las elecciones del consumidor, se aplican normas comunes desde 1989, en las que se prevé que los sistemas informatizados de reserva o SIR, que son los «intermediarios técnicos» entre las compañías aéreas y las agencias de viajes, muestren los servicios aéreos de todas las compañías aéreas de una manera que no resulte discriminatoria en las pantallas de ordenador de las agencias de viajes (Reglamento (CE) n.º 80/2009). Sin embargo, el papel de los SIR se reduce dado que la distribución en línea se generaliza cada vez más, también en los sitios web de las líneas aéreas.

Conviene señalar que la competencia desleal por parte de compañías aéreas extranjeras debía regirse por el Reglamento (CE) n.º 868/2004, que, sin embargo, demostró ser imposible de aplicar. Por lo tanto, la Comisión presentó en 2017 un nuevo mecanismo a fin de garantizar una competencia leal entre las compañías aéreas de la Unión y de terceros países, COM(2017)0289, actualmente objeto de debate.

Para proteger a los pasajeros y las aeronaves y garantizar un nivel elevado y uniforme de fiabilidad en toda la Unión, se han sustituido las normas nacionales en materia de seguridad técnica por normas comunes que se han ido ampliando a toda la cadena del transporte aéreo. Asimismo, se creó una Agencia Europea de Seguridad Aérea que, entre otras actividades, prepara las normas<sup>[2]</sup>. Los requisitos de seguridad en todos los aeropuertos de la Unión también se han armonizado para prevenir mejor actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones (merece la pena observar, sin embargo, que los Estados miembros conservan el derecho a aplicar medidas de seguridad más estrictas<sup>[3]</sup>). Además, normas comunes para proteger los derechos de los pasajeros buscan garantizar que los pasajeros

[1] Las líneas aéreas pueden «infrautilizar» sus franjas horarias para evitar devolverlas al «fondo de reserva» para su reasignación a la competencia. Vale la pena señalar que, en 2016, mientras que la Unión dispone de unos noventa aeropuertos «coordinados» (es decir, con franjas horarias), solo existen dos aeropuertos de este tipo en EE. UU. Véase, en particular, «Airport slots and aircraft size at EU airports» (Franjas horarias y tamaño de aeronaves en los aeropuertos de la Unión); Parlamento Europeo, 2016.

[2] Ficha técnica 3.4.9 sobre la seguridad aeronáutica en la aviación civil.

[3] Ficha técnica 3.4.7 sobre la seguridad aérea en la aviación civil. El documento de 2013 del Parlamento Europeo titulado «The EU regulatory framework applicable to civil aviation security» (Marco normativo de la Unión aplicable a la seguridad aérea en la aviación civil) es un resumen exhaustivo de la legislación de la Unión en el ámbito de la seguridad aérea.

reciban por lo menos un nivel mínimo de asistencia en caso de retraso grave o anulación. Estas normas también establecen mecanismos de indemnización. No obstante, la aplicación de esta normativa resulta difícil y son frecuentes los casos que terminan ante los tribunales<sup>[1]</sup>. Por ello, en marzo de 2013, la Comisión propuso clarificar las normas con el fin de facilitar su aplicación tanto por los transportistas como por los pasajeros. Esta propuesta sigue siendo objeto de debate.

Más de veinte años después de la entrada en vigor del «tercer paquete», el funcionamiento del mercado único de la aviación naturalmente sigue siendo mejorable, tal como ilustran factores como: los defectos del sistema de asignación de franjas horarias; el hecho de que la amplia mayoría (80 %) de las rutas que parten de aeropuertos de la Unión siguen siendo operadas por solo una compañía (60 %) o dos (20 %); las dificultades financieras a las que se enfrentan varias compañías aéreas y algunos aeropuertos secundarios; o la complicada supervisión de las líneas aéreas que operan hoy en varios Estados miembros.

Con todo, el objetivo principal se ha alcanzado plenamente: de 1995 a 2014, mientras que el número de kilómetros recorridos por los pasajeros dentro de la UE-28 registró un aumento del 23 %, en el caso del transporte aéreo fue de un 74 %. Durante el mismo periodo, la cuota de la aviación en el total del transporte de pasajeros aumentó del 6,5 % al 9,2 %, lo que supone el mayor crecimiento de todos los modos de transporte en la Unión con diferencia.

### Papel del Parlamento Europeo

En numerosos informes y de manera particular en su Resolución de 14 de febrero de 1995 relativa al futuro de la aviación civil en Europa, el Parlamento ha hecho hincapié en la necesidad de una política común para el transporte aéreo que permita una competencia mayor y más leal entre las líneas aéreas. Por ello, el apoyo del Parlamento a la realización y al funcionamiento correcto del mercado único de la aviación ha sido permanente.

Sin embargo, al hacerlo, el Parlamento ha destacado constantemente que la liberalización del transporte aéreo debe aplicarse con precaución y de manera gradual y debe buscar el equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas.

De este modo, durante el último cuarto de siglo, el Parlamento ha abogado siempre por la competencia leal, la seguridad de la aviación, la calidad del servicio y los derechos de los pasajeros, a la vez que ha defendido las condiciones de trabajo del personal

de las compañías aéreas, así como la protección del medio ambiente. Por ejemplo, es el Parlamento el que, desde el principio del proceso de liberalización, ha exigido criterios que rijan las ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas y la aprobación de normas comunes sobre servicios de asistencia en tierra, tasas aeroportuarias y derechos de los pasajeros.

Esta «actitud equilibrada» hacia la liberalización del transporte aéreo volvió a hacerse visible recientemente cuando el Parlamento, en primera lectura, modificó en profundidad las propuestas de 2011 de la Comisión sobre franjas horarias y servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión.

En su reciente informe, de 20 de marzo de 2018, sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo, el Parlamento expresó su apoyo a la propuesta de la Comisión destinada a defender a las compañías aéreas de la Unión de las prácticas desleales de las compañías aéreas de terceros países. Su principal objetivo consiste en establecer un instrumento de la Unión práctico, efectivo y fácil de utilizar que sirva de elemento disuasorio o que pueda compensar el perjuicio derivado de las ayudas estatales o de otros comportamientos discriminatorios por parte de agentes no pertenecientes a la Unión en el sector de la aviación. Las enmiendas de los diputados al Parlamento Europeo acortaron aún más el periodo de la investigación llevada a cabo por la Comisión a petición de las compañías aéreas o los Estados miembros de la Unión que se hayan visto afectados por tales prácticas. También introdujeron el concepto de «medidas correctoras provisionales», que podrían aplicarse en casos urgentes para evitar que una amenaza de perjuicio se materialice en un daño real. Asimismo, el Parlamento insistió en que se introdujese una «evaluación del interés de la Unión», una vez se concluya la investigación pertinente, para garantizar que las medidas adoptadas por la Unión para contrarrestar estas prácticas no perjudiquen su conectividad ni su situación socioeconómica. Actualmente, las negociaciones interinstitucionales relativas a este Reglamento siguen en curso.

Decisiones relacionadas del Parlamento Europeo:

- Resolución, de 14 de febrero de 1995, sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El futuro de la aviación civil en Europa» (DO C 56 de 6.3.1995, p. 12).
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO C 175E de 10.7.2008, p. 371).
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asig-

<sup>[1]</sup> Ficha técnica 2.2.3 sobre los derechos de los pasajeros. En junio de 2016, a fin de clarificar las normas en vigor, la Comisión adoptó una serie de orientaciones basadas en la jurisprudencia.

nación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea (DO C 434 de 23.12.2015, p. 217).

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2013, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión y por el que se deroga la Directiva 96/67/CE del Consejo (DO C 45 de 5.2.2016, p. 120).
- Resolución legislativa, de 5 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parla-

mento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (DO C 93 de 24.3.2017, p. 336).

---

→ [Beata Tuszyńska / Marc Thomas](#)

### 3.4.7. El transporte aéreo: seguridad de la aviación civil

*La seguridad aérea (que no ha de confundirse con la seguridad aeronáutica<sup>[1]</sup>) tiene por objeto la prevención de actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones. A raíz de los terribles atentados de 2001, la Unión adoptó una serie de normas de seguridad encaminadas a proteger la aviación civil. Dichas normas se actualizan periódicamente en función de la evolución de los riesgos. Los Estados miembros pueden aplicar normas más estrictas.*

<sup>[1]</sup> La seguridad aeronáutica se refiere al diseño, fabricación, mantenimiento y explotación de las aeronaves (3.4.9).

#### Base jurídica

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### Objetivos

La seguridad aérea tiene como objetivo la prevención de actos de interferencia ilícita, principalmente evitando que se introduzcan en los aviones objetos que puedan constituir una amenaza, como las armas o los explosivos. Tras habersele concedido importancia durante décadas, la seguridad aérea se convirtió en un motivo de gran preocupación a raíz de los atentados terroristas de septiembre de 2001. Desde entonces, el marco normativo aplicable en este ámbito se ha reforzado notablemente en todo el mundo, tanto a escala nacional como mediante acuerdos y cooperaciones internacionales o a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)<sup>[2]</sup> y del anexo 17 del Convenio de Chicago y el Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) conexo<sup>[3]</sup>. La Unión Europea, por su parte, ha desarrollado una política adecuada que actualiza periódicamente para adaptarse a los nuevos riesgos y amenazas, así como al progreso tecnológico.

#### Resultados

A raíz de los atentados terroristas de septiembre de 2001, se adoptó el Reglamento (CE) n.º 2320/2002<sup>[4]</sup>

para proteger la aviación civil y proporcionar la base para una interpretación común del anexo 17 del Convenio de Chicago por parte de los Estados miembros. En marzo de 2008, este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (CE) n.º 300/2008<sup>[5]</sup>.

Este último Reglamento fue adoptado por el Parlamento y el Consejo al objeto de establecer reglas y normas básicas comunes de seguridad aérea, así como mecanismos para supervisar su cumplimiento. Se completó con un conjunto de normas (medidas generales que complementan las normas básicas comunes, o medidas de desarrollo detalladas para la aplicación de dichas normas<sup>[6]</sup>) adoptadas por la Comisión con arreglo al procedimiento de comité. Cabe señalar que no se publican las medidas de desarrollo que «contengan información delicada desde el punto de vista de la seguridad». El marco normativo de la Unión se basa en normas comunes vinculantes y los siguientes principios básicos:

- Cada Estado miembro es responsable de la seguridad de los vuelos que despegan de su territorio («responsabilidad de Estado de acogida», tal como establece la OACI).
- Todos los pasajeros y miembros de las tripulaciones, así como la totalidad de los equipajes, deben ser controlados antes del embarque. La carga, el correo y las provisiones de a bordo también deben inspeccionarse antes de subirlas a bordo a menos que hayan sido objeto de controles de seguridad adecuados.
- Los Estados miembros pueden aplicar medidas de seguridad más estrictas si lo consideran necesario.

El marco normativo de la Unión cubre todos los eslabones de la cadena de transporte aéreo que pueden afectar a la seguridad de la aeronave o de las infraestructuras. Se incluyen: el aeropuerto, el avión, los pasajeros, el equipaje, la carga, las provisiones de a bordo y los suministros de aeropuerto, el personal y el

<sup>[2]</sup> La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es el organismo especializado de las Naciones Unidas creado por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (también conocido como Convenio de Chicago) firmado el 7 de diciembre de 1944 y del que son parte en la actualidad 191 Estados. La OACI establece fundamentalmente «normas y métodos recomendados» que han de ser aplicados por los Estados contratantes, pero no existe ningún mecanismo vinculante que garantice su correcta aplicación.

<sup>[3]</sup> El anexo 17 del Convenio de Chicago define normas y métodos recomendados para la protección de la seguridad del transporte aéreo internacional. El Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) se inició en 2002 para supervisar la aplicación de dichas normas por parte de los Estados contratantes de la OACI.

<sup>[4]</sup> DO L 355 de 30.12.2002, p. 1.

<sup>[5]</sup> DO L 97 de 9.4.2008, p. 72.

<sup>[6]</sup> Las medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes se establecen en el Reglamento (UE) 2015/1998.

equipo de seguridad. Las normas de la Unión se aplican a todos los aeropuertos de esta a los que tiene acceso la aviación civil, a todos los operadores que presten servicios en dichos aeropuertos, incluidas las compañías aéreas, y a todos los demás operadores «que aplican normas de seguridad aérea» y suministran bienes o servicios a los aeropuertos mencionados o a través de ellos<sup>[1]</sup>. Las normas de seguridad aplicadas pueden ser, no obstante, proporcionales a la aeronave, actividad o tráfico de que se trate.

En este contexto, cada Estado miembro designa a una única autoridad como responsable de la coordinación y supervisión de la aplicación de la legislación en materia de seguridad aérea, y elabora y aplica asimismo un «programa nacional de seguridad para la aviación civil» (que establece las funciones y obligaciones de todos los operadores implicados). Los Estados miembros también elaboran y aplican un «programa nacional de control de calidad» (para determinar el nivel de conformidad de los operadores y prever medidas de corrección de las deficiencias), imponen sanciones en caso de infracción y colaboran con la Comisión cuando esta realiza inspecciones de control del cumplimiento de las normas de la Unión en materia de seguridad aérea. Por su parte, los operadores deben elaborar y aplicar un «programa de seguridad» de cara al cumplimiento de la legislación de la Unión y del programa nacional de seguridad para la aviación civil del Estado miembro en el que se encuentren. La Comisión lleva a cabo inspecciones sin previo aviso de aeropuertos y operadores, en colaboración con las autoridades nacionales responsables de la seguridad aérea (estas autoridades también son inspeccionadas), para supervisar la aplicación de la legislación de la Unión.

A partir de julio de 2014, las compañías aéreas que deseen transportar carga con destino a la Unión a partir de un aeropuerto de un tercer país deben atenerse al programa ACC3, a fin de garantizar que la inspección física de dicha carga cumple las normas de la Unión. Las autoridades competentes del Estado miembro realizan, en este sentido, controles sobre el terreno en aeropuertos de terceros países cuando procede.

Para facilitar el transporte aéreo, la Comisión puede reconocer la equivalencia de las normas de seguridad aérea de terceros países, como en el caso de los EE. UU., Canadá y algunos de los países europeos que no son miembros de la Unión. Además, desde junio de 2012, la Unión y los EE. UU. reconocen mutuamente los respectivos sistemas de seguridad de la carga aérea, tanto si esta se transporta en vuelos solo de carga como en vuelos de pasajeros. Por consiguiente, las compañías aéreas que transportan mercancías entre la Unión y los EE. UU. no necesitan

aplicar ningún requisito adicional de la Unión o de los EE. UU.

De acuerdo con el actual marco legislativo, compete a los Estados miembros decidir acerca de la forma en que se cubren los costes de la seguridad aérea. En 2009, la Comisión propuso una directiva con vistas a garantizar la aplicación de principios fundamentales, como la relación entre costes y tasas y la no discriminación entre compañías aéreas o pasajeros<sup>[2]</sup>. No obstante, esta propuesta no se pronuncia acerca de la cuestión clave que opone la financiación pública al principio de que «el usuario paga», remitiéndose al principio de subsidiariedad a la hora de determinar quién ha de correr con los costes de la seguridad. En 2015, ante la falta de aprobación por parte del legislador, la Comisión retiró la propuesta.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo siempre ha considerado que la seguridad de la aviación civil constituye una de las principales preocupaciones de la Unión y ha respaldado el establecimiento de un sistema estricto y eficaz para prevenir y evitar los atentados terroristas. Al mismo tiempo, el Parlamento también ha destacado la importancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como la necesidad de compensar las medidas de mejora de la seguridad aérea con garantías adecuadas y sólidas para la protección de la vida privada, la dignidad personal y la salud de los ciudadanos.

A través de su Resolución de 23 de octubre de 2008, por ejemplo, el Parlamento forzó a la Comisión a retirar y modificar una propuesta sobre escáneres corporales, mientras que en su informe de 1 de junio de 2011 pide que se prohíba la utilización de cualquier forma de tecnología que utilice radiaciones ionizantes en los controles de seguridad y recomienda que solo se utilicen figuras esquemáticas, así como que los datos relacionados no se guarden ni almacenen. La legislación sobre escáneres corporales adoptada en noviembre de 2011<sup>[3]</sup> cumple estos criterios.

En términos generales, el Parlamento considera que el procedimiento de comité no es adecuado para el sector de la seguridad aérea, al menos en cuanto a las medidas que repercuten en los derechos de los ciudadanos. Por ello, en su informe de junio de 2011, pide que se le involucre plenamente a través de la codecisión (lo que, sin embargo, no se ha hecho hasta la fecha).

Por lo que respecta a la financiación de las medidas de seguridad, el Parlamento opina que las tasas de protección solo deben utilizarse para cubrir los gastos de seguridad y que los Estados miembros que

<sup>[1]</sup> Las normas de la Unión en materia de seguridad aérea también se aplican a Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>[2]</sup> COM(2009) 217.

<sup>[3]</sup> Reglamento (UE) n.º 1141/2011 de la Comisión (DO L 293 de 11.11.2011) y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1147/2011 de la Comisión (DO L 294 de 12.11.2011).

apliquen medidas más estrictas deben financiar los costes adicionales que estas conlleven.

Decisiones relacionadas del Parlamento Europeo:

- Resolución, de 23 de octubre de 2008, sobre el impacto de las medidas de seguridad de la aviación y de los escáneres corporales sobre los derechos humanos, la vida privada, la protección de datos y la dignidad personal<sup>[1]</sup>;
- Resolución legislativa, de 5 de mayo de 2010, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las tasas de protección de la aviación<sup>[2]</sup>;
- Resolución, de 6 de julio de 2011, sobre la seguridad aérea, y en particular los escáneres de protección<sup>[3]</sup>.

---

→ [Marc Thomas](#)

<sup>[1]</sup> DOC 15 E de 21.1.2010, p. 71.

<sup>[2]</sup> DO C 81 E de 15.3.2011, p. 164.

<sup>[3]</sup> DO C 33 E de 5.2.2013, p. 125.

## 3.4.8. El transporte aéreo: el cielo único europeo

*La iniciativa del cielo único europeo tiene por objeto aumentar la eficiencia de la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea mediante la reducción de la fragmentación del espacio aéreo europeo. Por su propia naturaleza, esta iniciativa es paneuropea y está abierta a los países vecinos.*

### Fundamento jurídico

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La iniciativa del cielo único europeo (CUE) se puso en marcha en 1999 con el fin de mejorar el funcionamiento de la gestión del tránsito aéreo (GTA<sup>[1]</sup>) y los servicios de navegación aérea (SNA<sup>[2]</sup>) mediante una mejor integración del espacio aéreo europeo. Las ventajas que se pretenden obtener con el CUE podrían ser enormes: en comparación con 2004, el CUE (cuando se haya completado hacia 2030-2035) puede triplicar la capacidad del espacio aéreo, reducir a la mitad el coste de la GTA, multiplicar por diez la seguridad y disminuir en un 10 % el impacto de la aviación en el medio ambiente<sup>[3]</sup>.

### Resultados

La iniciativa del cielo único europeo se puso en marcha para dar respuesta a los retrasos resultantes de la navegación aérea, que habían llegado a su punto más alto a finales de la década de los noventa. El CUE trata de reducir la fragmentación del espacio aéreo europeo (entre Estados miembros, entre uso civil y militar y entre tecnologías), incrementando de este modo su capacidad y la eficiencia de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea. Por su propia naturaleza, esta iniciativa es paneuropea y está abierta a los países vecinos en lo que atañe a su aplicación. El CUE debe traducirse en la práctica en la reducción de los tiempos de vuelo (gracias a rutas más cortas y la reducción de los retrasos) y, por tanto, a una disminución del coste de los vuelos y de las emisiones de las aeronaves. El primer conjunto de normas comunes por el que se establecía el CUE se adoptó en 2004 (CUE 1) e incluía el Reglamento

(CE) n.º 549/2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo, el Reglamento (CE) n.º 550/2004 relativo a la prestación de servicios de navegación aérea, el Reglamento (CE) n.º 551/2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo<sup>[4]</sup>, y el Reglamento (CE) n.º 552/2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo. Este marco se modificó en 2009 (CUE 2) para incluir mecanismos basados en el rendimiento (Reglamento (CE) n.º 1070/2009). También se ha completado con la ampliación de las normas de la Unión sobre seguridad aérea (y las correspondientes competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea) a la GTA, los SNA y las operaciones aeroportuarias<sup>[5]</sup>. De forma paralela han sido adoptadas normas de desarrollo y normas técnicas por la Comisión mediante el procedimiento de comitología o, más rara vez, por el legislador<sup>[6]</sup>.

Este marco normativo global ha promovido de modo muy importante la reestructuración del espacio aéreo europeo y la prestación de SNA. Así, entre otros resultados, ha dado lugar a: la separación de las funciones reguladoras y la prestación de servicios, una flexibilidad mucho mayor en el uso civil y militar del espacio aéreo, la interoperabilidad de los equipos, la clasificación armonizada del espacio aéreo superior<sup>[7]</sup>, un sistema común de tarificación de los SNA, y requisitos comunes para la habilitación de los controladores de tránsito aéreo. Además, se han establecido los «componentes clave» que forman la estructura del CUE:

- Con arreglo al «sistema de evaluación del rendimiento»<sup>[8]</sup>, los objetivos de rendimiento obligatorios en ámbitos clave —como la seguridad<sup>[9]</sup>,

[1] La gestión del tránsito aéreo (GTA) garantiza la seguridad y la eficiencia de los movimientos de las aeronaves durante todas las fases de operación (incluye los servicios de tránsito aéreo, la gestión del espacio aéreo y la gestión de afluencia del tránsito aéreo).

[2] Los servicios de navegación (SNA) son todos los servicios prestados a la navegación aérea, incluidos los servicios del tránsito aéreo, los servicios de comunicación, navegación y vigilancia, los servicios meteorológicos y los servicios de información aeronáutica.

[3] Estos son los objetivos «oficiales» del CUE, cuyo origen es incierto.

[4] De aeropuerto a aeropuerto, ya que los aeropuertos sirven de puntos de entrada y de salida al espacio aéreo. Este enfoque se suele denominar «puerta a puerta».

[5] Mediante el Reglamento (CE) n.º 1108/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

[6] Por ejemplo, la Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo.

[7] El espacio aéreo se clasifica en «clases» según el Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional, que se designan alfabéticamente de la «Clase A» a la «Clase G». Las normas de vuelo y los servicios prestados son diferentes en función de la clase.

[8] Establecido por el Reglamento (CE) n.º 691/2010 de la Comisión.

[9] En 2015.

el medio ambiente, la capacidad, la eficiencia en cuanto a los costes, y los incentivos— tienen por objeto mejorar la eficiencia general de la GTA y los SNA. La Comisión adopta los objetivos de rendimiento mediante el procedimiento de comitología<sup>[1]</sup>. El «organismo de evaluación del rendimiento» designado por la Comisión contribuye a la preparación de estos objetivos y supervisa la aplicación del sistema de evaluación del rendimiento.

- El cometido del «gestor de red» (en la actualidad, Eurocontrol<sup>[2]</sup>) es mejorar el rendimiento de la red de tránsito aéreo de la Unión. Se ocupa de las «funciones de red», que deben tratarse de forma centralizada, como son el diseño de la red de rutas europea, la gestión de afluencia del tránsito aéreo (ATFM) y la coordinación de las frecuencias de radio usadas por el tránsito aéreo general.
- Los «bloques funcionales de espacio aéreo» (FAB) tienen por objeto corregir la fragmentación del espacio aéreo europeo al reestructurarlo en función de la afluencia del tránsito y no de las fronteras nacionales. Con ello se quiere permitir una mayor cooperación (por ejemplo, una mejor gestión del espacio aéreo y la optimización de la red de rutas y economías de escala gracias a la integración de servicios) o, incluso, la fusión transfronteriza de prestadores de servicios, lo que supondrá una reducción de los costes de los SNA. En cada FAB, los Estados miembros correspondientes deben designar conjuntamente uno o varios prestadores de servicios de tránsito aéreo<sup>[3]</sup>. Hasta el momento, se han acordado nueve FAB que abarcan 31 países<sup>[4]</sup>.
- La empresa común SESAR (Investigación sobre la gestión del tráfico aéreo en el contexto del

cielo único europeo), creada en 2007, gestiona la dimensión tecnológica e industrial del CUE, es decir, el desarrollo y el despliegue del nuevo sistema europeo de GTA. El coste total estimado de la fase de desarrollo del programa SESAR (para el período 2008-2024) es de 3 700 millones de euros, que se distribuyen a partes iguales entre la Unión, Eurocontrol y el sector. La fase de despliegue (es decir, la instalación a gran escala del nuevo sistema entre 2015 y 2035) podría requerir unos 30 000 millones de euros, que financiarían el sector aéreo (90 %) y la Unión Europea (10 %).

Por consiguiente, la eficiencia del GTA parece mejorar en Europa a pesar de las fluctuaciones anuales. El retraso medio en ruta ocasionado por la gestión de afluencia del tránsito aéreo disminuyó de 1,8 minutos por vuelo en 2008 a 0,86 minutos en 2016 (el actual objetivo de rendimiento es de 0,5 minutos de retraso por vuelo). El retraso medio de llegada ocasionado por la gestión de afluencia del tránsito aéreo ha seguido una tendencia similar, disminuyendo desde aproximadamente un 1 minuto por vuelo en 2008 a 0,75 minutos en 2016. De forma análoga, la extensión media de la ruta horizontal directa<sup>[5]</sup> (basada en el plan de vuelos más reciente) parece seguir una tendencia a la baja, reduciéndose del 5,03 % en 2009 al 4,82 % en 2016 (es decir, las rutas realizadas fueron, de media, 4,82 % más largas que la «ruta más directa»), siendo el objetivo de rendimiento actual del 4,1 %. También ha mejorado la eficiencia en cuanto a los costes: a pesar de una demanda de tráfico menor de lo esperada, y la consiguiente caída en los ingresos previstos, los costes unitarios en ruta por unidad de servicio (a precios constantes) disminuyó un 16,7 % entre 2009 y 2014 en el espacio del cielo único europeo<sup>[6]</sup>.

Cabe señalar que estas mejoras se explican en parte por un contexto de tráfico relativamente reducido a causa de la coyuntura económica desfavorable (los niveles de tráfico en 2016 apenas equivalían a los registrados en 2008). Aunque el tráfico viene aumentando desde mediados de 2013, las tendencias actuales probablemente no serán suficientes para alcanzar los objetivos del CUE, que son muy ambiciosos<sup>[7]</sup>. De hecho, a pesar de los avances conseguidos en los últimos diez años, aún queda mucho camino por recorrer para lograr un espacio aéreo europeo plenamente integrado. La iniciativa CUE (que en el

<sup>[1]</sup> El primer período de referencia del sistema de evaluación del rendimiento abarcaba los años civiles 2012 a 2014. A partir de 2015, cada período de referencia es de cinco años.

<sup>[2]</sup> La Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol) es una organización intergubernamental civil-militar paneuropea creada en 1963 para mantener la seguridad en el ámbito de la gestión del espacio aéreo. Forman parte de Eurocontrol 41 Estados contratantes. Existe un acuerdo de cooperación entre Eurocontrol y la Unión Europea para la aplicación del CUE. En 2011, la Comisión designó a Eurocontrol primer «gestor de red» del CUE hasta el año 2019 incluido. Eurocontrol también fue designada «organismo de evaluación del rendimiento» para el período 2010-2016.

<sup>[3]</sup> Los servicios de tránsito aéreo son los diversos servicios de información de vuelo, de alerta, de asesoramiento de tránsito aéreo y de control del tránsito aéreo.

<sup>[4]</sup> Todos los Estados miembros, más Bosnia y Herzegovina, Noruega y Suiza. Sin embargo, estos FAB (que se establecen de mutuo acuerdo de los Estados con arreglo a un enfoque «ascendente») siguen estando definidos, en gran medida, por las fronteras nacionales y no reflejan necesariamente los flujos del tránsito.

<sup>[5]</sup> Esta es la diferencia entre la ruta que se ha recorrido (entre las zonas de despegue y aterrizaje, en un radio de 30 millas náuticas entorno a los aeropuertos) y la ruta directa, es decir, la distancia que se vuela «de más».

<sup>[6]</sup> Debe señalarse, no obstante, que en 2009 el coste de los servicios fue especialmente elevado. (El coste por unidad de servicio se emplea para determinar las cargas que han de pagar las compañías aéreas por los servicios de GTA).

<sup>[7]</sup> Por ejemplo, el actual objetivo de eficiencia en cuanto a los costes exigirá una reducción adicional del 15,5 % en el coste por unidad de servicio entre 2015 y 2019).



mejor de los casos no estará completada antes de 2030-2035) se enfrenta a dificultades y resistencias, en particular debido a su enorme alcance. En junio de 2013, la Comisión propuso un nuevo conjunto de normas para dar solución a los problemas de eficiencia y rendimiento y para mejorar la deficiente arquitectura institucional actual. Estas propuestas siguen siendo objeto de debate, ya que no se alcanzado un consenso en el Consejo<sup>[1]</sup>.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento ha trabajado en todo momento por eliminar los obstáculos a la aplicación del cielo único europeo aplicando un planteamiento pragmático. En este sentido, ha insistido con firmeza, y con éxito, en la necesidad de una estrecha cooperación entre los sectores civil y militar en el contexto de la flexibilidad del uso del espacio aéreo, cuando los Estados miembros aún eran reacios a abordar esta cuestión. También fue el Parlamento quien propuso la creación de un organismo de consulta del sector que permitiera a las partes interesadas asesorar a la Comisión sobre los aspectos técnicos del CUE. Además, el Parlamento siempre ha defendido el papel esencial de Eurocontrol en la aplicación del CUE y la necesidad de promover la cooperación con los países vecinos, con el fin de ampliar la iniciativa más allá de las fronteras de la Unión.

Dado que los principales objetivos del CUE están aún por alcanzar, en la actualidad el Parlamento pide a la Comisión que cambie el enfoque «ascendente»

por un enfoque «descendente» con el fin de superar las reticencias que aún existen y acelerar la aplicación de la iniciativa, en particular por lo que se refiere al programa SESAR y a los bloques funcionales del espacio aéreo.

Entre las principales decisiones adoptadas por el Parlamento en la materia se cuentan:

- su Resolución legislativa, de 29 de enero de 2004, sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo<sup>[2]</sup>;
- su Resolución legislativa, de 25 de marzo de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 549/2004, (CE) n.º 550/2004, (CE) n.º 551/2004 y (CE) n.º 552/2004 con el fin de mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación<sup>[3]</sup>;
- su Resolución, de 23 de octubre de 2012, sobre la aplicación de la legislación relativa al Cielo Único Europeo<sup>[4]</sup>;
- su Resolución legislativa, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo<sup>[5]</sup>.

---

→ Beata Tuszyńska / Marc Thomas

<sup>[1]</sup> Resolución aprobada por el Parlamento Europeo en primera lectura el 12 de marzo de 2014 (DO C 378 de 9.11.2017, p. 546) y orientación general del Consejo de 2 de diciembre de 2014 (15733/14 ADD 1).

<sup>[2]</sup> DO C 96 E de 21.4.2004, p. 100.

<sup>[3]</sup> DO C 117 E de 6.5.2010, p. 234.

<sup>[4]</sup> DO C 68 E de 7.3.2014, p. 15.

<sup>[5]</sup> DO C 378 de 9.11.2017, p. 546.

### 3.4.9. El transporte aéreo: seguridad aeronáutica

*Unas normas comunes, que se han ido aplicando progresivamente a toda la cadena del transporte aéreo, garantizan un nivel uniforme y elevado de seguridad aeronáutica<sup>[1]</sup> en el mercado interior del transporte aéreo.*

<sup>[1]</sup> La seguridad aeronáutica se refiere al diseño, fabricación, mantenimiento y explotación de las aeronaves. No debe confundirse con la seguridad aérea, que tiene por objeto la prevención de actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones (3.4.7).

#### Base jurídica

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### Objetivos

La realización del mercado interior del transporte aéreo a mediados de los años noventa<sup>[2]</sup> impuso la aplicación en paralelo de un conjunto de normas comunes de carácter obligatorio destinadas a garantizar un nivel uniforme y elevado de seguridad aeronáutica.

#### Resultados

La aviación y la seguridad son indisociables: sin unas normas estrictas que garanticen un alto nivel de seguridad, el transporte aéreo no habría podido desarrollarse como consecuencia de la falta de pasajeros (y, probablemente, también de personal de vuelo). El avión, además, permite viajar rápido y lejos: así pues, la seguridad de las aeronaves y la cooperación internacional (más o menos intensa y eficaz) están estrechamente unidas.

A escala internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI<sup>[3]</sup>) establece las normas mínimas de seguridad, cuya aplicación sigue dependiendo en gran medida de la buena voluntad de los Estados contratantes.

En Europa, como consecuencia de la realización del mercado interior del transporte aéreo, debe garantizarse al pasajero un nivel uniforme y elevado de

seguridad allí donde vuele en la Unión. En consecuencia, las reglas nacionales dieron paso a una normativa común de aplicación obligatoria. A su vez, los organismos reguladores nacionales, así como sus órganos de cooperación voluntaria (especialmente las antiguas Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas<sup>[4]</sup>), fueron reemplazados por un mecanismo comunitario que reagrupa a las autoridades nacionales de aviación civil, la Comisión Europea y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)<sup>[5]</sup>. Desde 2003, la AESA se ocupa, principalmente, de elaborar las normativas en este ámbito (que constituyen la base de las propuestas de actos legislativos de la Comisión). La Comisión, la Agencia y las autoridades nacionales competentes controlan la aplicación de estas normas, en sus ámbitos de competencia respectivos pero en un espíritu de asistencia mutua.

Las normas comunes de seguridad aeronáutica de la aviación civil proceden de las normas y recomendaciones adoptadas por la OACI, reforzándolas a me-

<sup>[2]</sup> Se trata del tercer paquete de liberalización del transporte aéreo, a saber, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 (hoy sustituidos por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008), que permitió el libre acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias (3.4.6).

<sup>[3]</sup> La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es el organismo especializado de las Naciones Unidas creado por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de diciembre de 1944 (también conocido como Convenio de Chicago), del que son parte en la actualidad 191 Estados. La OACI establece fundamentalmente «normas y métodos recomendados» que han de ser aplicados por los Estados contratantes, pero no existe ningún mecanismo vinculante que garantice su correcta aplicación.

<sup>[4]</sup> Las Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas eran un órgano informal de cooperación entre los organismos reguladores de la aviación civil de la mayoría de países europeos (tanto países de la Unión como países terceros) y estaban encargadas de establecer normas y procedimientos de seguridad (que cada Estado parte era libre de aplicar posteriormente de forma discrecional). Dichas Autoridades, compuestas por hasta 43 países miembros, iniciaron su actividad en 1970 (con el nacimiento de Airbus) y dejaron de existir en 2009: como consecuencia de la adopción de las normas comunes de seguridad aeronáutica, obligatorias y directamente aplicables, su existencia dejó de tener sentido para los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>[5]</sup> Cabe señalar que, en materia de gestión del tránsito aéreo y de servicios de navegación aérea, la elaboración de la normativa técnica también corre a cargo de Eurocontrol u otros organismos de normalización como Eurocae (Eurocontrol también pone en práctica una parte de esta normativa). La ampliación de las normas comunes de seguridad aeronáutica y de las competencias de la AESA a estos ámbitos se acompaña de una clarificación del reparto de tareas: la Agencia preparará la reglamentación técnica y Eurocontrol se encargará de las funciones operacionales en el marco del cielo único europeo (véase la ficha 3.4.8). Véase también la propuesta de Reglamento COM(2013)0409, de 11 de junio de 2013, y la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo en primera lectura el 12 de marzo de 2014 (DO C 378 de 9.11.2017, p. 584).

nudo. Con el tiempo se han ido aplicando progresivamente al conjunto de la cadena del transporte aéreo. En general, tienen como objeto la prevención de los accidentes en la etapa más temprana posible y se basan tanto en la responsabilización de los agentes afectados como en su control<sup>[1]</sup>.

Así pues, desde 1994, los principios de la OACI relativos a las investigaciones de accidentes aéreos se transponen en el Derecho de la Unión Europea (a través de la Directiva 94/56/CE, sustituida posteriormente por el Reglamento (UE) n.º 996/2010): estas investigaciones deben llevarse a cabo de forma totalmente independiente, con el único objetivo de determinar las causas de los accidentes y prevenirlos, sin intentar esclarecer culpabilidades ni responsabilidades (lo que no siempre se ajusta a lo dispuesto en los Códigos Civiles y Penales nacionales, que buscan, por el contrario, identificar y sancionar a los responsables). Encontramos la misma lógica preventiva y no sancionadora en la normativa relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil (Directiva 2003/42/CE y Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y n.º 1330/2007, sustituidos posteriormente por el Reglamento (UE) n.º 376/2014): desde 2005, las anomalías descubiertas a lo largo de toda la cadena del transporte aéreo deben notificarse a las autoridades nacionales competentes y a la AESA a través de estas, almacenarse y divulgarse (por medio de un depósito central gestionado por la Comisión) para su análisis.

Desde 2003<sup>[2]</sup>, las normas comunes rigen la navegabilidad de las aeronaves, es decir, el modo en que estas deben concebirse, construirse y mantenerse. En 2008, la normativa se extendió a las operaciones aéreas y la formación de la tripulación, a saber, el modo en que las aeronaves deben utilizarse. En 2009, se amplió también a la seguridad de las operaciones aeroportuarias, la gestión del tránsito aéreo y el suministro de servicios de navegación aérea. Todas estas normas se aplican tanto a los productos como a las organizaciones y las personas encargadas de su concepción, fabricación, mantenimiento y explotación, incluidas las aeronaves y las compañías de terceros países cuando operan en la Unión. En 2015, la Comisión Europea propuso reforzar estas normas de forma que tuvieran en cuenta, en particular, la evolución de las aeronaves no pilotadas (drones) y las interdependencias entre la seguridad aeronáutica y otros ámbitos, como la seguridad aérea o la protección del medio ambiente (COM(2015)0613). La propuesta amplió las competencias de la AESA en

ámbitos como la seguridad (incluida la ciberseguridad) y el medio ambiente. También sugirió algunos cambios en la estructura de la AESA (por ejemplo, la creación de un comité ejecutivo encargado de prestar asistencia al consejo de administración y al director ejecutivo). Asimismo, es importante señalar que también se propusieron dos fuentes de ingresos adicionales para la AESA (subvenciones y derechos de navegación aérea por las tareas de GTA/SNA). Tras amplios debates sobre esta propuesta entre el Parlamento y el Consejo, en julio de 2018 se adoptó el Reglamento (UE) 2018/1139<sup>[3]</sup>.

El programa SAFA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Extranjeras), lanzado en 1996 por la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC<sup>[4]</sup>), sentó las bases de una armonización de las inspecciones de las aeronaves extranjeras (europeas o no) cuando se encuentran en los aeropuertos de los Estados parte, para verificar su conformidad con los requisitos mínimos de seguridad aeronáutica establecidos por la OACI<sup>[5]</sup>. La Directiva 2004/36/CE (sustituida por las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n.º 216/2008) impuso la obligatoriedad del programa SAFA para los Estados miembros a partir de 2006. Desde 2014, los aviones de los Estados que participan con la AESA (los Estados miembros de la Unión, Islandia, Noruega y Suiza) son objeto de inspecciones sobre la base de las normas de la Agencia, a veces más restrictivas, en el marco del programa SACA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Comunitarias), que se rigen por el Reglamento (UE) n.º 965/2012. En la actualidad, 48 países (europeos y no europeos), incluidos los 28 Estados miembros de la Unión, participan en el programa SAFA/SACA, y cada año se inspeccionan más de 6 000 aeronaves (repartidas prácticamente a partes iguales entre operadores comunitarios y de terceros países) en el marco de este programa en la Unión (y más de 11 000 en el conjunto de los Estados parte). La AESA centraliza los resultados de estas inspecciones. Llegado el caso,

[1] La aprobación de organizaciones de diseño por parte de la AESA (Design Organisation Approval) es un buen ejemplo de esta responsabilización de los agentes de la cadena del transporte aéreo.

[2] Una armonización mínima de las normas técnicas se había aplicado desde 1991 a través del Reglamento (CEE) n.º 3922/91, sobre la base de acuerdos adoptados (con gran dificultad) por las Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas.

[3] Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y se modifica el Reglamento (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010, (UE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 (DO L 212 de 22.8.2018, p. 1).

[4] La Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) reúne, en un marco informal, a las autoridades encargadas de la aviación civil de 44 países europeos, con vistas a armonizar sus políticas y prácticas, así como sus relaciones con otras regiones del mundo. La CEAC no tiene, naturalmente, ninguna competencia normativa, pero constituye un valioso grupo de reflexión.

[5] A saber, los requisitos de los anexos 1 (licencias al personal), 6 (operación de aeronaves) y 8 (aeronavegabilidad) del Convenio de Chicago.

las deficiencias detectadas pueden acarrear restricciones operativas, incluso la inclusión de las compañías de que se trate en la lista negra de compañías aéreas que, por razones de seguridad, son objeto de una prohibición de explotación en la Unión Europea. Esta lista negra fue creada en 2005 (Reglamento (CE) n.º 2111/2005). Se actualiza periódicamente y se publica (a través de modificaciones sucesivas del Reglamento (CE) n.º 474/2006) para que los pasajeros, los vendedores de billetes de avión y las autoridades competentes estén permanentemente informados. Por otro lado, desde noviembre de 2016, todos los operadores de terceros países deben demostrar que cumplen las normas de seguridad de la OACI para poder volar a la Unión, mediante una autorización emitida por la AESA (Reglamento (UE) n.º 452/2014).

La composición de esta lista negra pone de manifiesto la necesidad de mejorar la seguridad de las aeronaves civiles en ciertas regiones del mundo. Para ello, la Unión ha establecido una cooperación adecuada con la OACI y presta asistencia a los Estados a los que les resulta más difícil establecer sistemas eficaces de seguridad aeronáutica. Paralelamente, la Unión propone a sus países vecinos más próximos, a los que es probable que muchos ciudadanos europeos viajen en avión, que integren el mercado interior del transporte aéreo, lo que implica necesariamente la aplicación de la totalidad de las normas comunes de seguridad aeronáutica (países del Espacio Económico Europeo, Suiza, países de los Balcanes que forman parte de la Zona Europea Común de Aviación).

Cabe señalar que la cooperación internacional en materia de seguridad aeronáutica también persigue facilitar los intercambios de productos y servicios, cuyo comercio puede verse dificultado por la multiplicación de normas técnicas nacionales. A tal efecto, la Unión ha celebrado acuerdos de reconocimiento mutuo de los niveles de seguridad con sus principales socios aeronáuticos (Estados Unidos, Canadá y Brasil). La AESA, por su parte, concluye «acuerdos de trabajo» para proyectos específicos con socios industriales procedentes de países que no se benefician de dichos acuerdos de reconocimiento mutuo. Los productos y servicios cubiertos por estos dos tipos de acuerdo pueden, en consecuencia, intercambiarse libremente entre los Estados parte.

### **Papel del Parlamento Europeo**

En su firme apoyo al establecimiento de un sistema europeo de seguridad aeronáutica en la aviación civil que resulte eficaz, el Parlamento se ha mostrado particularmente preocupado por el derecho a la información de los pasajeros, así como por el funcionamiento eficiente de la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

En este sentido, desde la adopción de la Directiva SAFA, los diputados trataron de que esta también

sirviera para censurar públicamente a las compañías aéreas que no respetasen las normas de seguridad internacionales. El Parlamento también solicitó que la Comisión Europea pudiera extender al conjunto de la Unión las medidas adoptadas por un Estado miembro a raíz de una inspección SAFA. De esta forma, los diputados sentaron las bases de lo que sería, un año después de la entrada en vigor de la Directiva, la llamada «lista negra». Y fue una vez más el Parlamento el que impuso con carácter obligatorio la publicación de esta última, así como que se tuviera que reembolsar los billetes u ofrecer un transporte alternativo a los pasajeros en caso de cancelación de un vuelo a raíz de la inclusión de una compañía en esta lista. Por lo que respecta a la AESA, los diputados, desde el origen del proyecto, quisieron que la Agencia fuera independiente en la ejecución de sus tareas técnicas y que estuviera dotada de mayores competencias: así pues, en 2002, el Parlamento solicitó la extensión de las normas comunes de seguridad y de las competencias de la AESA a la explotación de las aeronaves y a la concesión de licencias al personal de vuelo, lo que se produjo en 2008. También fueron los diputados los que dotaron a la Agencia de un poder coercitivo efectivo y realmente disuasorio al permitirle imponer sanciones financieras proporcionales a las infracciones.

Por otra parte, en 2016, el Parlamento acogió con satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar el Reglamento de base sobre la AESA (Reglamento (CE) n.º 216/2008), con el fin de lograr los niveles más elevados de seguridad aeronáutica en el sector de la aviación. En particular, destacó la necesidad de adoptar las disposiciones necesarias para adaptar la AESA a las nuevas circunstancias en el sector de la aviación, como el aumento del tráfico aéreo, el uso generalizado de drones, la aparición de zonas de conflicto a las puertas de Europa y el aumento de la complejidad tecnológica en el sector de la aviación. En 2017, pidió a la Comisión y al Consejo que dotaran a la AESA de recursos y de personal suficientes para garantizar unas normas de seguridad elevadas y reforzar su papel en la escena internacional.

Textos significativos del Parlamento Europeo en este ámbito:

- Recomendación para la segunda lectura, de 21 de marzo de 2002, sobre la posición común del Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (A5-0093/2002)<sup>[1]</sup>;
- Informe de 9 de marzo de 2004 sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad de las aeronaves

<sup>[1]</sup> Recomendación de 21 de marzo de 2002.

- de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad (A5-0125/2004)<sup>[1]</sup>;
- Informe de 19 de octubre de 2005 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora y a la comunicación de información en materia de seguridad entre los Estados miembros (A6-0310/2005)<sup>[2]</sup>;
  - Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 2015, sobre el uso seguro de los sistemas de aeronaves pilotadas de forma remota (RPAS), comúnmente conocidos como vehículos aéreos no tripulados (UAV), en el ámbito de la aviación civil (A8-0261/2015);
  - Informe de 2 de diciembre de 2016 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de Seguridad Aérea de la Unión Europea (A8-0364/2016);
  - Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre una estrategia de aviación para Europa (A8-0021/2017).
- 
- [Beata Tuszyńska / Marc Thomas](#)

<sup>[1]</sup> Informe de 9 de marzo de 2004.

<sup>[2]</sup> Informe de 19 de octubre de 2005.

## 3.4.10. El transporte marítimo: orientaciones estratégicas

*Las disposiciones europeas relativas al transporte marítimo abarcan principalmente la aplicación del principio de libre circulación de servicios y la correcta aplicación de las normas de la competencia, al tiempo que velan tanto por un elevado nivel de seguridad como por buenas condiciones de trabajo y del medio ambiente.*

### Base jurídica y objetivos

El artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituye la base jurídica, completado por las disposiciones generales del Tratado sobre competencia y libre prestación de servicios (2.1.4). El objetivo es aplicar a los transportes marítimos de la Unión el principio de libre prestación de servicios y garantizar el cumplimiento de las normas de la competencia. El transporte marítimo constituye también una parte fundamental de la Política Marítima Integrada (PMI) (3.3.8). En otra ficha se estudian las normas de la Unión en materia de seguridad marítima (3.4.11).

### Resultados

#### A. Orientación general

El transporte marítimo fue objeto de un memorándum de la Comisión de 1985, titulado «Hacia una política común de transportes — Transportes marítimos», y de la Comunicación de 1996 «Hacia una nueva estrategia marítima». El Libro Verde de la Comisión sobre los puertos y las infraestructuras marítimas (COM(1997) 678) presentó una revisión del sector, con especial atención a los problemas de las tasas portuarias y de la organización del mercado, incluida la integración de los puertos en la red transeuropea de transporte (RTE-T).

En enero de 2009, la Comisión publicó una Comunicación sobre los objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018 (COM(2009) 8). Se identificó una amplia gama de desafíos futuros:

- el transporte marítimo europeo en los mercados mundializados y ante la creciente presión competitiva;
- los recursos humanos, la marinería y los conocimientos marítimos: las posibles medidas estratégicas que podían ser adoptadas incluidas, en particular, el aumento del atractivo de las profesiones del sector marítimo, la mejora de la formación de la gente de mar, la facilitación de las perspectivas de carrera en las agrupaciones marítimas a lo largo de toda la vida profesional y la potenciación de la imagen del transporte marítimo;

- el objetivo a largo plazo de un transporte marítimo sin residuos ni emisiones, la mejora de la seguridad marítima y la prevención del terrorismo y la piratería;
- la explotación de todo el potencial del transporte de corta distancia, por ejemplo, mediante la creación de un espacio europeo para el transporte marítimo sin barreras, el despliegue total de los proyectos de autopistas del mar o los enlaces con el interior;
- la investigación e innovación marítima: la promoción de la innovación, así como de la investigación y el desarrollo técnicos, para mejorar la eficiencia energética de los buques, reducir su impacto medioambiental y mejorar la calidad de vida en el mar.

#### B. Acceso al mercado

El primer paquete legislativo relativo al mar se remonta al 22 de diciembre de 1986 y lo componen los siguientes Reglamentos: el Reglamento (CEE) n.º 4055/86, que abolió las restricciones a los armadores de la Unión, el Reglamento (CEE) n.º 4057/86, con el que se dio respuesta a las prácticas de tarifas desleales en los transportes marítimos, y el Reglamento (CEE) n.º 4056/86, que permitió a la Comunidad combatir las medidas «proteccionistas» de terceros países.

En 1992, el Consejo aprobó un segundo paquete sobre el mar con medidas relativas a la liberalización progresiva del cabotaje nacional (el acceso de los transportistas no residentes en un Estado miembro al mercado del transporte marítimo entre los puertos de dicho Estado miembro) y, en particular, el Reglamento (CEE) n.º 3577/92, de 7 de diciembre de 1992.

#### C. Régimen de competencia

El Reglamento (CEE) n.º 4056/86 fue derogado por el Reglamento (CE) n.º 1419/2006, mediante el que se amplió el ámbito para pasar a abarcar el cabotaje y los servicios internacionales de **tramp**.

El 1 de julio de 2008, la Comisión adoptó directrices sobre la aplicación a los servicios de transporte marítimo del artículo 81 del Tratado CE (sustituido posteriormente por el artículo 101 del TFUE). En septiembre de 2013, decidió no prorrogar las directrices sobre los acuerdos en el ámbito del transporte marí-

timo, pues consideró que se había alcanzado su objetivo de facilitar el cambio de régimen mediante la aplicación de las normas en materia de competencia en el ámbito marítimo. En cuanto a las ayudas estatales, ya en 1997 la Comisión adoptó un marco jurídico por el que se autorizaba a los Estados miembros a poner en marcha dispositivos de ayudas estatales al sector marítimo. En 2004, la Comisión confirmó este marco en forma de directrices revisadas sobre ayudas de Estado al transporte marítimo (Comunicación de la Comisión C(2004)0043). En ellas aclaraba qué ayudas son compatibles con el Tratado, sobre todo a efectos de fomentar el abanderamiento o el reabanderamiento en los registros de los Estados miembros.

En cambio, la apertura de los servicios portuarios a la competencia continúa pendiente. En febrero de 2001, la Comisión presentó una Comunicación sobre el refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar (COM(2001) 35), junto con una propuesta de directiva sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios («primer paquete portuario»). Tras casi tres años, cuando se había alcanzado un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo a través de un procedimiento de conciliación, el Parlamento rechazó este acuerdo el 20 noviembre de 2003. A continuación, la Comisión intentó nuevamente abordar la cuestión y presentó, el 13 de octubre de 2004, una nueva propuesta (COM(2004) 654), que el Parlamento rechazó también, esta vez en primera lectura, el 18 de enero de 2006. El 23 de mayo de 2013, la Comisión presentó un nuevo paquete de medidas para la liberalización de los servicios portuarios: una Comunicación titulada «Puertos: motor de crecimiento» (COM(2013) 295) y una propuesta de Reglamento por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos (COM(2013) 296). El 15 de febrero de 2017, se adoptó el Reglamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta nueva estrategia de la Unión se inscribe en el marco de las orientaciones revisadas para la RTE-T (3.5.1) y abarca 319 grandes puertos marítimos. El objetivo es crear unas condiciones de competencia equitativas en el sector, proteger a los operadores portuarios contra la incertidumbre y crear un clima más favorable para las inversiones públicas y privadas eficientes. El Reglamento define las condiciones en las que resulta aplicable el principio de la libre prestación de servicios, en particular, el tipo de exigencias mínimas que pueden ser impuestas con fines de seguridad o de protección del medioambiente, las circunstancias en que puede limitarse el número de operadores y el procedimiento de selección de los operadores en esos casos. Introduce normas comunes sobre la transparencia de la financiación pública y de la tarificación del uso de las infraestructuras y servicios portuarios, en particular asegurándose de que se consulte a los usuarios del puerto. Introduce en cada Estado miembro un nuevo mecanismo para gestio-

nar las reclamaciones y los conflictos entre las partes interesadas del sector portuario. Por último, exige de todos los proveedores de servicios portuarios que faciliten a los trabajadores una formación adecuada.

Las disposiciones sociales que regulan el régimen laboral en los puertos son debatidas por el comité de diálogo social para los puertos, el cual fue puesto en marcha en 2013 y reúne a las autoridades portuarias, operadores de terminales, estibadores y otros trabajadores portuarios.

#### D. Condiciones de trabajo

La Directiva 1999/63/CE, de 21 de junio de 1999, se basó en un acuerdo entre la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación de Sindicatos del Transporte de la Unión Europea (FST). Se refería a la duración del trabajo de la gente de mar a bordo de buques que enarbolasen el pabellón de un Estado miembro de la Unión; mientras que la Directiva 1999/95/CE, de 13 de diciembre de 1999, se aplicaba a los buques de terceros países que hiciesen escala en puertos de la Comunidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el 23 de febrero de 2006 el Convenio sobre el trabajo marítimo (CTM), creando así un único instrumento autónomo que abarcara todas las normas vigentes relativas al trabajo en el mar: el derecho de la gente de mar a trabajar en un lugar seguro y protegido de conformidad con las normas de seguridad vigentes; las condiciones de vida y de trabajo adecuadas; la protección de la salud; la asistencia médica y protección social. La Directiva 2009/13/CE, por la que se modifica la Directiva 1999/63/CE, aplica el acuerdo relativo a la CTM.

La Directiva 2012/35/UE, de 21 de noviembre de 2012, por la que se modifica la Directiva 2008/106/CE relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, determina que la formación y la certificación de la gente de mar está regulada por el Convenio de la Organización Marítima Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (Convenio STCW). Se adoptó en 1978, entró en vigor en 1984, y fue objeto de una importante reforma en 1995 y de nuevo en 2010. Una nueva propuesta de Directiva (COM(2018)0315) tiene por objeto aumentar la eficiencia y eficacia del marco jurídico en este ámbito.

La Directiva 2013/38/UE, de 12 de agosto de 2013, por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, acerca el texto al del Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006. La Directiva modificada también hace referencia a los actos siguientes: i) el Convenio internacional sobre el control de los sistemas antiincrustantes perjudiciales en los buques (el Convenio AFS de 2001) y ii) el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para

combustible de los buques (el Convenio Bunkers de 2001).

La Directiva 2013/54/UE, de 20 de noviembre de 2013, sobre determinadas responsabilidades del Estado del pabellón en materia de cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo aplicó el acuerdo alcanzado por la ECOSA y la FST en relación con dicho Convenio de 2006.

Finalmente, la Directiva (UE) 2015/1794, de 6 de octubre de 2015, modifica el texto de cinco directivas (2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE y 2001/23/CE) en lo relativo a la información y la consulta de los trabajadores, los comités de empresa, los despidos colectivos, el traspaso de empresas y la insolvencia del empleador, a fin de que toda la gente de mar quede incluida, para todos los Estados miembros, en el ámbito de aplicación de dichas Directivas.

### E. Normas ambientales aplicables al transporte marítimo

En los últimos años se han adoptado numerosas medidas para proteger el entorno marino, entre las que cabe destacar:

- la Directiva 2000/59/CE, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga: prevé la eliminación obligatoria de aceites usados, mezclas oleosas y desechos generados por buques y residuos de carga en los puertos de la Unión, y proporciona el mecanismo de control necesario para su aplicación; está previsto que a finales de octubre de 2018 se someta a votación en el Pleno una nueva normativa al respecto (2018/0012(COD));
- el Reglamento (CE) n.º 782/2003, de 14 de abril de 2003, relativo a la prohibición de los compuestos organoestánicos en los buques: dichos compuestos se utilizaban sobre todo como agentes antiincrustantes, para impedir el crecimiento de organismos en los cascos de los buques, pero causan daños graves al medio ambiente; mediante dicho Reglamento se aplica el Convenio AFS adoptado por la Organización Marítima Internacional el 5 de octubre de 2001;
- la Directiva 2005/35/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de los buques y la introducción de sanciones para las infracciones: contiene definiciones precisas de las infracciones y dispone que estas sean objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, tanto de carácter penal como administrativo, por la infracción de las normas; fue modificada por la Directiva 2009/123/CE, de 21 de octubre de 2009, de modo que las personas responsables del vertido de sustancias contaminantes reciban las sanciones adecuadas, también penales (incluso en los supuestos menos graves);

- la Directiva 2012/33/UE, de 21 de noviembre de 2012 (Directiva sobre el contenido de azufre): dispone que, a partir del 1 de enero de 2015, los buques mercantes que navegan en los mares territoriales de los Estados miembros ya no podrán continuar utilizando combustible con un contenido de azufre superior al 0,1 % en masa; dichos mares se clasifican como SECA (zonas de control de las emisiones de SO<sub>x</sub>), de conformidad con el anexo VI del Convenio Marpol; véase también la Directiva (UE) 2016/802, de 11 de mayo de 2016, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos.

### Papel del Parlamento Europeo

En su Resolución, de 12 de abril de 2005, sobre el transporte marítimo de corta distancia, el Parlamento pedía que se fomentase con mayor intensidad este tipo de transporte, que se redujesen en la medida de lo posible los trámites administrativos, que se desarrollasen entre los Estados miembros corredores de gran calidad y que se concediese prioridad a las inversiones en infraestructuras al objeto de mejorar el acceso a los puertos.

En su Resolución, de 5 de mayo de 2010, sobre los objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018, el Parlamento apoyó en principio el planteamiento de la Comisión y presentó una serie de exigencias: la aplicación de más medidas contra el abuso de los pabellones de conveniencia, la presentación de nuevas normas en materia de ayudas estatales y orientaciones para los puertos, la mayor consideración del transporte marítimo en el marco de la RTE-T (sobre todo a través de las autopistas del mar), la mejora de la sostenibilidad del transporte marítimo reduciendo las emisiones generadas por los buques y el desarrollo de una política europea de transporte marítimo dentro de un espacio marítimo común.

El 15 de diciembre de 2011, el Parlamento adoptó una Resolución sobre la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte en respuesta al Libro Blanco que la Comisión presentó en 2011. En lo que respecta al transporte marítimo, el Parlamento instaba a:

- presentar, a más tardar en 2013, una propuesta sobre el «cinturón azul» (véase COM(2013) 510, de 8 de julio de 2013);
- introducir una política europea para el transporte marítimo de corta y media distancia;
- asignar como mínimo el 15 % de los fondos RTE-T a proyectos de mejora de las conexiones sostenibles y multimodales de los puertos marítimos, los puertos fluviales y las plataformas multimodales.

El 2 de julio de 2013, el Parlamento siguió ocupándose de este asunto con una Resolución sobre el



crecimiento azul en la que presentaba su hoja de ruta para fomentar el crecimiento azul y se proponía revitalizar la Política Marítima Integrada. El Parlamento recomendó el establecimiento de sistemas de ordenación del espacio marítimo, la mejora de las infraestructuras y la creación de un acceso a las competencias profesionales. Cabe señalar que el Parlamento también reiteró la importancia primordial de las cualificaciones y el empleo en el sector marítimo, la investigación y la innovación, y la participación de la Unión en el transporte marítimo y la construcción naval.

El 28 de abril de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una resolución legislativa en la que respaldaba, sin modificarla, la posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento (UE) 2015/757, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE.

---

→ [Balazs Mellar / Christina Ratcliff](#)

### 3.4.11. El transporte marítimo: normas de tráfico y de seguridad

*En los últimos años las normas de seguridad en el transporte marítimo han mejorado notablemente gracias a una serie de reglamentos y directivas de la Unión Europea, en particular los tres paquetes legislativos adoptados a raíz del naufragio de los buques Erika y Prestige.*

#### Base jurídica y objetivos

La base jurídica radica en el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular el artículo 91, apartado 1, letra c), y el artículo 100, apartado 2. La seguridad es un elemento fundamental de la política de transporte marítimo por lo que respecta a la protección de la tripulación, los pasajeros, el medio ambiente marino y los litorales. Dada la dimensión mundial del transporte marítimo, la Organización Marítima Internacional (OMI) elabora normas internacionales uniformes. Entre los principales acuerdos internacionales se incluyen el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Marpol), el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) y el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW). Si bien la rápida adaptación del Derecho de la Unión a estos acuerdos internacionales constituye un objetivo clave de la política de la Unión en materia de transporte marítimo, se adoptan asimismo medidas complementarias a escala de la Unión.

#### Resultados

##### A. Formación y cualificación

La Directiva 94/58/CE, de 22 de noviembre de 1994, relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas dio carácter de norma de la Unión al Convenio STCW de 1978. El Convenio se modificó de forma sustancial, primero en 1995 y más tarde en 2010, lo que entrañó las correspondientes revisiones de la Directiva de la Unión, cuya versión más reciente es la Directiva 2012/35/UE, de 21 de noviembre de 2012, que enumera los requisitos de formación y de competencia necesarios para la titulación de la gente de mar, además de regular la formación especializada. Dicha Directiva versa asimismo sobre las obligaciones de los Estados miembros en relación con la formación en las profesiones marítimas, la comunicación entre los miembros de la tripulación y la verificación de los títulos de la gente de mar (control por el Estado del puerto), y por otra parte fortalece las medidas de lucha contra el fraude de títulos, refuerza las normas relativas a la aptitud física y actualiza la formación en materia de seguridad.

La Directiva (UE) 2017/2397, de 12 de diciembre de 2017, relativa al reconocimiento de las cualificacio-

nes profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo dispone una aplicación progresiva con medidas transitorias para que los requisitos en materia de cualificaciones profesionales no se limiten a los patrones de embarcación, sino que abarquen a todos los miembros de tripulación del sector de la navegación interior de la Unión. Esta Directiva actualizada establece la obligación de que los tripulantes de cubierta y las personas responsables de los procedimientos de emergencia estén en posesión de certificados de cualificación. Es conveniente que los patrones de embarcación que navegan en circunstancias peligrosas estén específicamente autorizados para ello y demuestren competencias adicionales para obtener tal autorización.

##### B. Equipos marinos

La Directiva 96/98/CE, de 20 de diciembre de 1996, sobre equipos marinos tenía por objeto garantizar la aplicación uniforme del Convenio SOLAS por lo que respecta a los equipos marinos de los buques comerciales, confiriendo carácter obligatorio a las resoluciones de la OMI derivadas de dicho Convenio. Mediante la Directiva 2012/32/UE se modificó la Directiva 96/98/CE sustituyendo el anexo A al objeto de adaptar esta a las últimas enmiendas a los convenios internacionales y normas de ensayo aplicables. La Directiva 2014/90/UE, de 23 de julio de 2014, sobre equipos marinos supuso un refuerzo tanto en la aplicación de la normativa correspondiente como en la supervisión de su cumplimiento.

##### C. Seguridad en los buques y en las instalaciones portuarias

En 2002 se adoptó en una conferencia de la OMI el Código PBIP (Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias), así como la modificación de otros acuerdos internacionales. Dicho Código tiene por objeto mejorar la protección de los buques y de las instalaciones portuarias. El Reglamento (CE) n.º 725/2004, de 31 de marzo de 2004, fue concebido para garantizar una interpretación y aplicación uniformes de las decisiones de la OMI. La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea se puso en marcha mediante su adopción por parte del Consejo, el 24 de junio de 2014, en cuanto acto político y estratégico para abordar de un modo efectivo los retos de seguridad

marítima con el recurso a todos los instrumentos pertinentes a escala internacional, nacional y de la Unión.

#### **D. Seguridad de los buques de transporte de pasajeros e inspección de buques**

La Directiva 94/57/CE, de 22 de noviembre de 1994, establecía las reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (sociedades de clasificación). La seguridad de los buques que ofrecen servicios regulares entre dos puertos de la Unión se regula mediante la Directiva 2009/45/CE, de 6 de mayo de 2009, que ha consolidado y refundido las reglas y las normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje establecidas por la Directiva 98/18/CE. La Directiva 98/41/CE, de 18 de junio de 1998, sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasajes permite controlar el número de pasajeros y, por consiguiente, mejorar la eficacia de las operaciones de salvamento en caso de accidente.

En 2016 la Comisión presentó tres propuestas legislativas que, tras ser votadas en el Pleno el 11 de abril de 2017, fueron sometidas se publicaron el 30 de noviembre de 2017. Mediante la primera de estas Directivas, la Directiva (UE) 2017/2108, de 15 de noviembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, se pretenden aclarar y simplificar las normas y disposiciones de seguridad aplicables a los buques de pasaje de forma que sean más fáciles de actualizar, supervisar y ejecutar. Entre otras modificaciones a la antigua Directiva, se proponen la eliminación de referencias incoherentes o incorrectas, el establecimiento de nuevas definiciones de distintos tipos de buques, la precisión de la definición de «material equivalente», la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva de los buques de menos de veinticuatro metros de eslora y la simplificación de la determinación de las zonas marítimas. La Comisión también creará una base de datos al objeto de aumentar la transparencia y facilitar la notificación de exenciones y equivalencias, así como otras medidas de seguridad. La segunda, la Directiva (UE) 2017/2109, de 15 de noviembre de 2017, que modifica la Directiva 98/41/CE del Consejo, sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje procedentes de puertos de los Estados miembros de la Comunidad o con destino a los mismos, y la Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros, actualiza y precisa las obligaciones de recuento y registro de pasajeros y tripulación a bordo de buques de pasaje. Las modificaciones incluyen actualizar la definición de «zona portuaria», e introducir información sobre la nacionalidad de las personas a bordo y sustituir la obligación de las compañías de almacenar las listas

de pasajeros y tripulación por la de hacerlo en la ventanilla única nacional. La tercera, la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de buques de pasaje de transbordo rodado y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo. Actualiza y aclara exigencias existentes en cuanto a los reconocimientos para los transbordadores de carga rodada y las naves de gran velocidad y prevé un sistema, basado en los buques, de inspecciones previas al inicio de un servicio regular, las cuales pueden combinarse con periodicidad anual con el reconocimiento del Estado de abanderamiento.

#### **E. Medidas adoptadas tras las catástrofes del Erika y el Prestige**

Tras los naufragios de los petroleros Erika y Prestige, en 1999 y 2002 respectivamente, las normas de la Unión en materia de seguridad marítima se reforzaron notablemente una vez más.

##### **1. Paquete «Erika I»**

La Directiva 2001/105/CE, de 19 de diciembre de 2001, reforzó y normalizó las disposiciones jurídicas establecidas en la Directiva 94/57/CE sobre organizaciones de inspección y peritaje de buques (véase el punto anterior). En especial, estableció un régimen de responsabilidad en caso de negligencia probada. La Directiva 2001/106/CE, de 19 de diciembre de 2001, impuso con carácter obligatorio el control por el Estado del puerto en el caso de los buques potencialmente peligrosos e introdujo una «lista negra» de buques a los que puede denegarse el acceso a los puertos de la Unión.

El Reglamento (CE) n.º 417/2002, de 18 de febrero de 2002, preveía un calendario preestablecido para la retirada de los petroleros de casco único y su sustitución por petroleros de doble casco, más seguros, pero, tras el naufragio del petrolero Prestige, se acortaron considerablemente los plazos con la adopción del Reglamento (CE) n.º 1726/2003, de 22 de julio de 2003. Posteriormente, el Reglamento (UE) n.º 530/2012, de 13 de junio de 2012, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único derogó el Reglamento (CE) n.º 417/2002 y abordó una serie de excepciones posibles conforme a las normas de la OMI. Según aquel Reglamento, los únicos petroleros que transporten petróleo pesados autorizados a enarbolar el pabellón de un Estado miembro serían los de doble casco; además, se prohibía a todos los petroleros de casco único, independientemente del pabellón que enarbolaran, el acceso a puertos y terminales, así como el anclaje, en zonas sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro.

## 2. Paquete «Erika II»

La Directiva 2002/59/CE, de 27 de junio de 2002, estableció un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (SafeSeaNet). El propietario de un buque que desee acceder a un puerto de un Estado miembro debe comunicar previamente una serie de informaciones a las autoridades portuarias competentes, especialmente si transporta mercancías peligrosas o contaminantes. Con arreglo a la Directiva, los buques han de equiparse obligatoriamente con sistemas de identificación automática (AIS) y de registro de los datos de la travesía (RDT o «cajas negras»). Las autoridades de los Estados miembros de que se trate podrán prohibir a un buque la salida del puerto en condiciones meteorológicas desfavorables. El Reglamento (CE) n.º 1406/2002, de 27 de junio de 2002, creó la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), cuyo cometido consiste en ofrecer a la Comisión y a los Estados miembros asesoramiento científico y técnico, así como en supervisar la aplicación de las normas de seguridad en materia de transporte marítimo. Sus competencias se han ido ampliando notablemente con el paso del tiempo para incluir la lucha contra la contaminación (suministro de asistencia operativa a petición de los Estados miembros) y los sistemas de localización vía satélite. El Reglamento (UE) n.º 100/2013, de 15 de enero de 2013, modificó el Reglamento relativo a la AESM definiendo con mayor claridad sus tareas fundamentales y secundarias y describiendo al detalle el papel que ha de desempeñar a la hora de facilitar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión:

- desarrollando y explotando el Centro de Datos de la Unión Europea de identificación y seguimiento a gran distancia de buques (LRIT) y SafeSeaNet;
- facilitando datos pertinentes sobre localización de buques y observación de la Tierra a las autoridades nacionales y organismos de la Unión competentes, y
- prestando apoyo operativo a los Estados miembros respecto de las investigaciones relacionadas con accidentes marítimos graves.

## 3. Tercer paquete legislativo en materia de seguridad marítima y control por el Estado del puerto

Tras arduas negociaciones, el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo en diciembre de 2008 acerca de un tercer paquete de medidas legislativas, que incluye dos Reglamentos y seis Directivas:

- una versión refundida de la Directiva sobre el control por el Estado del puerto (Directiva 2009/16/CE, de 23 de abril de 2009), que garantiza la realización de inspecciones más frecuentes y eficaces mediante nuevos procedimientos de control adaptados al perfil de riesgo de cada

buque, de modo que la Directiva integre los procedimientos, los instrumentos y los trabajos del Memorando de acuerdo firmado en París en 1982 en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión;

- la Directiva 2009/21/CE, de 23 de abril de 2009, sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado de abanderamiento, que permite supervisar con mayor eficacia el cumplimiento de las normas por parte de los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro;
- la Directiva 2009/17/CE, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (SafeSeaNet), con vistas a mejorar el marco legislativo relativo a los lugares de refugio para los buques en peligro y desarrollar dicho sistema;
- el Reglamento (CE) n.º 391/2009 y la Directiva 2009/15/CE, de 23 de abril de 2009, que establecen reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques en pos de un sistema independiente de control de calidad tendente a eliminar las deficiencias existentes en los procedimientos de inspección y de certificación de la flota mundial;
- La Directiva 2009/18/CE de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo, que contiene principios generales para las investigaciones en el mar sobre los siniestros e incidentes marítimos que afectan a buques que enarbolan el pabellón de uno de los Estados miembros de la Unión y que se produzcan en el mar territorial o las aguas interiores de un Estado miembro; también crea un sistema para intercambiar resultados, denominado «marco de colaboración permanente», entre la AESM, la Comisión y los Estados miembros;
- el Reglamento (CE) n.º 392/2009, de 23 de abril de 2009, sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente (basado en el Convenio de Atenas de 1974 relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, en su versión modificada por el Protocolo de 2002);
- la Directiva 2009/20/CE, de 23 de abril de 2009, en la cual se especifican las condiciones de control por el Estado rector del puerto de los certificados de seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo (sujetas a una limitación con arreglo al Convenio internacional sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de Derecho marítimo de 1976, en su versión modificada por el Protocolo de 1996).

## Papel del Parlamento Europeo

Las iniciativas en materia de seguridad marítima han contado con el apoyo del Parlamento, cuya labor ha contribuido al avance en este ámbito. Los dos paquetes sobre seguridad marítima «Erika» recibieron el apoyo del Parlamento, y el proceso legislativo concluyó con rapidez y aportó mejoras. El Parlamento también ha pedido un servicio de guardacostas europeo, el practica en las zonas marítimas ecológicamente sensibles y que presenten dificultades para la navegación, y una estructura clara de decisión y mando en los Estados miembros en caso de situaciones de emergencia (en particular con respecto a la asignación en firme de un lugar o puerto de refugio).

En el marco de la revisión de la Directiva relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (SafeSeaNet), el Parlamento se aseguró de que los Estados miembros tengan la obligación de designar una autoridad facultada para tomar decisiones acerca de la mejor forma de evitar un naufragio, así como sobre qué puerto ha de acoger un buque necesitado de asistencia.

El marco legislativo relativo a los puertos de refugio, que el Parlamento ha solicitado en varias ocasiones, constituye una condición sine qua non para lograr una mayor seguridad marítima. El Parlamento ha

sido, en consecuencia, el motor de las innegables mejoras que han hecho del transporte marítimo un medio más seguro, desde el primer hasta el tercer paquete legislativo adoptado en este ámbito (en particular, gracias a la labor de su Comisión Temporal sobre el Refuerzo de la Seguridad Marítima — MARE— en 2004).

En su Resolución sobre la AESM, el Parlamento pedía que se ampliaran las actividades de esta. Proponía, en concreto, que sus sistemas de control de tráfico podrían contribuir a la creación de un espacio marítimo europeo sin barreras que permitiría que mercancías y pasajeros fuesen transportados por vía marítima entre los Estados miembros sin más formalidades que las que tendrían que cumplir si viajaran por carretera. Al adoptar, junto con el Consejo, el Reglamento (UE) n.º 911/2014, de 23 de julio de 2014, relativo a la financiación plurianual de la actuación de la AESM en el ámbito de la lucha contra la contaminación marina causada por buques y por instalaciones de hidrocarburos y de gas, el Parlamento ha contribuido a asignar a la Agencia una dotación financiera de 160,5 millones de euros para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020.

---

→ [Balazs Mellar / Christina Ratcliff](#)

## 3.4.12. El turismo

*Desde diciembre de 2009, la política de turismo tiene su propia base jurídica. Sin embargo, el marco financiero plurianual (MFP) vigente para el periodo 2014-2020 y la última propuesta para el MFP 2021-2027 siguen sin asignarle un presupuesto autónomo.*

### Fundamentos jurídicos

Artículo 6, letra d), y título XXII, artículo 195, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

En el seno de la Unión Europea, el sector turístico entendido en sentido estricto (proveedores tradicionales de viajes y prestaciones turísticas) engloba a 2,3 millones de empresas, en su mayoría pequeñas y medianas empresas (pymes), y da trabajo, según las estimaciones, a 12,3 millones de personas. En 2014, una de cada 10 empresas de la economía empresarial no financiera pertenecía a los sectores turísticos. En 2018, el sector «viajes y turismo» ha contribuido al producto interior bruto (PIB) a razón de un 3,9% y ha representado un 5,1% de la mano de obra total (lo que supone unos 11,9 millones de empleos). Si se tienen en cuenta los estrechos vínculos existentes con otros sectores económicos, la contribución del sector turístico es aún más elevada (más del 10,3% del PIB y al menos un 11,7% del empleo total, a saber, 27,3 millones de trabajadores).

En 2017, se alcanzó la cifra de 1 320 millones de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo (+7%) y de 671 millones en Europa, es decir, un 51 % del volumen total (+8%). Por otra parte, un estudio prospectivo a largo plazo de la Organización Mundial del Turismo (OMT) prevé un crecimiento más modesto del turismo en Europa para 2030, estimado en 744 millones de turistas (+ 1,8 %), es decir, un 41,1 % del mercado mundial.

Desde una perspectiva europea, la política de turismo también puede contribuir a la consecución de los objetivos generales en materia de empleo y crecimiento. La dimensión medioambiental y sostenible del turismo cobrará importancia con el paso del tiempo, aunque ya está presente en el contexto del turismo sostenible, responsable o ético.

### Resultados

#### A. Política general

Desde el Consejo Europeo de 21 de junio de 1999, que versó sobre el tema «Turismo y empleo», la Unión ha ido concediendo mayor atención a la contribución del turismo al empleo en Europa. En la Comunicación titulada «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» (COM(2001)0665), publicada en noviembre de 2001, la Comisión Europea proponía un marco de actuación y medidas para

estimular el sector europeo del turismo. La Resolución del Consejo, de 21 de mayo de 2002, sobre el futuro del turismo confirmó el enfoque del ejecutivo y dio un nuevo impulso a la cooperación entre agentes públicos y privados del sector turístico europeo para hacer de Europa el principal destino turístico.

Partiendo de esta base, la Comisión puso en marcha toda una serie de medidas y acciones. A modo de ejemplo, como consecuencia directa de esta estrategia, cabe citar:

- las Cuentas Satélite de Turismo (CST) por Estado miembro, finalizadas con ocasión de la presentación de la primera cuenta satélite europea;
- el lanzamiento de un portal de promoción de Europa como destino turístico;
- la celebración, desde 2002, de un Foro Europeo del Turismo (en 2018 se celebró su XVII edición en Viena, Austria, sobre el tema de la configuración del turismo para favorecer la calidad de vida y el valor añadido).

Entre 2001 y 2018, la Comisión ha publicado diversas comunicaciones, siendo la más reciente de 2014, acerca de sus orientaciones políticas para el desarrollo del sector turístico, entre ellas:

- la Comunicación COM(2007)0621, de 19 de octubre de 2007 — Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo, en la que la Comisión presenta la opción del desarrollo sostenible para garantizar la competitividad a largo plazo del turismo y anuncia acciones preparatorias trienales;
- la Comunicación COM(2010)0352, de 30 de junio de 2010 — Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo, en la que se analizan los factores y los obstáculos en relación con la competitividad del turismo y su desarrollo sostenible;
- la Comunicación COM(2012)0649, de 7 de noviembre de 2012 — Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE, que tiene por objeto incrementar los flujos de turistas procedentes de terceros países mediante la política común de visados;
- la Comunicación COM(2014)0086, de 20 de febrero de 2014 — Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo, que tiene por objeto fomentar el crecimiento sostenible y la competitividad en el turismo costero y marítimo.

## B. Medidas especiales

### 1. En favor de los turistas y los viajeros

Se trata, concretamente, de medidas destinadas a facilitar el paso de fronteras y a proteger la salud, la seguridad y los intereses materiales de los turistas. En particular, cabe citar la Recomendación del Consejo 86/666/CEE, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio, la Directiva 2008/122/CEE, relativa al aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico y la Directiva (UE) 2015/2302, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. A ello se suma la adopción de reglamentos en materia de derechos de los pasajeros en todos los ámbitos de los transportes (véase la ficha 2.2.3). Otro ejemplo de los vínculos entre el turismo y otros ámbitos de competencia de la Unión se encuentra, por ejemplo, en la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, por la que la Directiva 76/160/CEE quedó derogada a partir del 31 de diciembre de 2014, a favor de los grupos destinatarios o aspectos prioritarios.

A petición del Parlamento, la Comisión ha presentado varias iniciativas sobre temas de actualidad relacionados con el turismo europeo:

La iniciativa «EDEN» se centra en la promoción de destinos turísticos europeos de excelencia, destinos emergentes o aún poco conocidos, pero que respetan los principios de la sostenibilidad. La financiación de la acción preparatoria expiró en 2011, pero la Comisión ha proseguido con la ejecución de la iniciativa en el marco del Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME).

La iniciativa «Calypso» gira en torno al turismo social y se centra en el turismo de personas mayores, jóvenes no privilegiados, familias pobres y personas con movilidad reducida; persigue permitir al mayor número posible de personas irse de vacaciones, contribuyendo al mismo tiempo a contrarrestar los desequilibrios estacionales. El programa ha permitido la cofinanciación de varias asociaciones transnacionales destinadas a la cooperación en el ámbito del turismo social y mecanismos de intercambio. Entre otras acciones, la Unión apoyó la creación de una plataforma e-Calypso, que vincula la oferta y la demanda de vacaciones turísticas socialmente inclusivas.

El programa «Turismo sostenible» incluye el «Cinturón verde» (6 800 km de senderos que van desde el mar de Barents hasta el mar Negro) y cuyo objetivo es promover la transformación del antiguo Telón de Acero en una red transfronteriza de pistas para pasear en bicicleta o a pie. Para una evaluación de los circuitos «Eurovelo» —una red de 14 rutas ciclistas de larga distancia gestionada por la Federación Europea de Ciclistas—, puede consultarse la actua-

lización (2012) del estudio del Parlamento Europeo sobre la red europea de itinerarios ciclistas.

La Unión cofinancia asimismo proyectos transfronterizos de turismo sostenible que tienen como objetivo diversificar la oferta europea de turismo. Por ejemplo, en el marco del Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) se puso en marcha recientemente una licitación (19 de julio de 2018) para apoyar el desarrollo y la promoción de productos turísticos temáticos transnacionales, aprovechando las sinergias entre el turismo y las industrias culturales y creativas. En el marco de COSME también se han puesto en marcha otras iniciativas como:

- apoyar un crecimiento competitivo y sostenible en el sector del turismo (2017);
- promover y desarrollar productos y servicios en los sectores del deporte y el bienestar, así como apoyar el patrimonio cultural e industrial europeo (2015);
- facilitar los flujos turísticos transnacionales dentro de la Unión para los jóvenes y las personas de edad avanzada temporadas baja y media (2014); y
- maximizar las sinergias entre el turismo, las industrias de alta gama y las industrias creativas (2014).

### 2. En favor del sector turístico, las regiones y el turismo responsable

Las regiones son las entidades nacionales más adecuadas en términos estratégicos para desarrollar de manera sostenible el turismo y estimular la competitividad de los destinos europeos. La Comisión apoya, asimismo, la creación de redes entre las principales regiones turísticas europeas. En julio de 2009 se creó NECSTouR, una red abierta de regiones turísticas europeas que debía servir de plataforma de intercambio de conocimientos y soluciones innovadoras en materia de turismo sostenible y competitivo. En lo que respecta a la contribución que hace el turismo al desarrollo regional y al empleo en las regiones participantes, la UE dispone de otras fuentes de fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la financiación de proyectos sostenibles vinculados al turismo, el programa Interreg, el Fondo de Cohesión para la financiación de infraestructuras en los ámbitos del medio ambiente y el transporte, el Fondo Social Europeo (FSE) para el empleo, el programa Leonardo da Vinci para la formación profesional, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) para la diversificación de la economía rural, el Fondo Europeo de Pesca (FEP) para la reconversión hacia el ecoturismo, el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP) y el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo. En este sentido, en el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020, el Programa COSME ha retomado el CIP y Horizonte

2020 ha retomado, a su vez, el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo.

En el MFP 2014-2020 se asignaron 2 300 millones de euros al programa COSME. Gracias al apalancamiento que permite este presupuesto, debería ser posible la movilización de hasta 25 000 millones de euros de financiación procedentes de intermediarios financieros a lo largo del período de siete años. El programa para 2018 cuenta con un presupuesto total de 319 millones de euros, de los cuales alrededor del 60 % se destina a instrumentos financieros y alrededor del 20 % a actividades que promueven el acceso de las empresas a los mercados, que son las dos prioridades principales del programa. Desde 1996 se recopilan en la Unión datos estadísticos armonizados en relación con el turismo. El Reglamento (UE) nº 692/2011, de 6 de julio de 2011, estableció un marco común para el desarrollo, la producción y la difusión con carácter sistemático de la información estadística sobre el turismo recopilada en los Estados miembros. En 2013, la Comisión creó un observatorio virtual del turismo para coordinar la recogida y el almacenamiento de datos y garantizar una mayor sinergia entre los diferentes niveles políticos en relación con el turismo. Mediante sus Comunicaciones COM(1996)0547, de 27 de noviembre de 1996, y COM(1999)0262, de 26 de mayo de 1999, la Comisión anunció y desarrolló una acción comunitaria de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños (para la prevención y las infracciones, véase más abajo).

### 3. Otras medidas específicas

Más recientemente, la Unión decidió designar el año 2018 como Año del Turismo UE-China. China es uno de los mercados que más turistas proporcionan a la Unión y uno de los de mayor crecimiento. El Año del Turismo UE-China tiene por objeto promover destinos menos conocidos, mejorar las experiencias turísticas y de viaje, fomentar la cooperación económica y promover los avances en la facilitación de la expedición de visados y la conectividad aérea.

### Papel del Parlamento Europeo

En diciembre de 1996, el Parlamento Europeo ya apoyó una acción comunitaria sobre el turismo al emitir un dictamen favorable sobre el primer programa plurianual «Philoxenia» (1997-2000), abandonado después por falta de unanimidad en el Consejo.

En su Resolución, de 30 de marzo de 2000, sobre la aplicación de las medidas de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños (DO C 378 de 29.12.2000, p. 80), el Parlamento Europeo exigió a los Estados miembros la adopción de disposiciones extraterritoriales que permitan investigar, perseguir y sancionar a los individuos que hayan sido condenados por delitos de explotación sexual infantil en el extranjero. El 27 de octubre de 2011, el Parlamento aprobó una Resolución legislativa (P7\_TA(2011)0468) sobre

la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil. En virtud de la Directiva 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011<sup>[1]</sup> (DO L 335 de 17.12.2011, p. 1), el turismo sexual infantil es un delito penal en toda la Unión. En particular, el artículo 21 de dicha Directiva prevé medidas nacionales para evitar o prohibir la organización de viajes orientados a cometer este tipo de delito.

Mucho antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo había aprobado una serie de resoluciones sobre las orientaciones o las iniciativas de la Comisión en materia de turismo, las más destacadas de las cuales son la Resolución, de 8 de septiembre de 2005, sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible; la Resolución, de 29 de noviembre de 2007, sobre una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo; y la Resolución, de 16 de diciembre de 2008, sobre el impacto del turismo en las regiones costeras: aspectos relacionados con el desarrollo regional. El Parlamento ha abordado los efectos de la política de visados sobre el turismo y ha apoyado la promoción de los destinos turísticos europeos.

Asimismo, ha sugerido la creación de un sello de patrimonio europeo y la puesta en marcha de una pista para bicicletas a lo largo del antiguo Telón de Acero, y ha alentado al sector a diversificar su oferta de servicios para responder al carácter estacional del turismo.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento aprobó el 27 de septiembre de 2011, sobre la base de su informe de propia iniciativa, la Resolución sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo (DO C 56 E de 26.2.2013, p. 41). Al tiempo que apoyaba la estrategia política de la Comisión, que se centra en 21 acciones, el Parlamento deseaba reactivar un turismo competitivo, moderno, de alta calidad y sostenible, basado en la dimensión multicultural de Europa y accesible para todos. Los diputados también han hecho hincapié en la importancia de las medidas adoptadas en otros ámbitos que pueden tener un impacto significativo en el turismo, como en relación con el empleo, los impuestos y los derechos de los consumidores.

Sin embargo, el Consejo no accedió a la petición del Parlamento para crear un programa específico para el turismo en el marco del MFP 2014-2020. Asimismo, la Comisión tuvo que retirar, en diciembre de 2014, una recomendación sobre un conjunto de principios europeos no vinculantes relativos a la calidad de los servicios turísticos, que había presentado al Consejo en febrero de 2014. Esto se produjo a pe-

[1] El número de la Directiva ha sido objeto de una corrección de errores: «2011/93/UE» en vez de «2011/92/UE» (DO L18 de 21.1.2012).



sar de que contaba con el respaldo del Parlamento para una «marca de calidad turística europea» (apartado 25 de la Resolución de 27 de septiembre de 2011 y del apartado 53 de la Resolución, de 29 de octubre de 2015, sobre nuevos desafíos y estrategias para promover el turismo en Europa, DO C 355 de 20.10.2017, p. 71).

El 27 de octubre de 2015, el Parlamento aprobó en segunda lectura la Resolución legislativa con vistas a la adopción de una nueva Directiva para reforzar la protección de los turistas en los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje y derogar la Directiva 90/314/CEE (P8\_TA(2015)0366). El 29 de octubre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre nuevos desafíos y estrategias para promover el turismo en Europa. Menciona, entre otras cosas, la digitalización de los canales de distribución, el desarrollo de la economía colaborativa, el cambio de los patrones de comportamiento de los consumidores, la necesidad de atraer y mantener a personal cualificado, los cambios demográficos y la estacionalidad. El Parlamento pide a la Comisión que presente una nueva estrategia sobre turismo que reemplace o actualice la Comunicación de 30 de junio de 2010 sobre Europa, primer destino turístico del mundo; aboga por la creación de una rúbrica exclusiva para el turismo en el próximo marco financiero plurianual; y anima a la Comisión a que, en colaboración con la Comisión Europea del Turismo (ETC), preserve el

liderazgo de Europa en el sector turístico, por ejemplo gracias a la puesta en marcha de una iniciativa «Destino Europa 2020», que incluya un conjunto de acciones de comercialización, de imagen de marca y promoción de Europa, y aplique de esta forma la estrategia a largo plazo, abortada por el Consejo, que la Comisión había lanzado en febrero de 2014 (véase más arriba).

En el Parlamento Europeo, el Intergrupo sobre el turismo y la Comisión de Transportes y Turismo celebran ocasionalmente debates con representantes de los organismos internacionales de turismo. En la última reunión celebrada en febrero de 2018 con el secretario general de la OMT, el Parlamento y la OMT firmaron un memorándum de cooperación centrado en el fomento del turismo sostenible en toda Europa. El Intergrupo ha pedido también una política turística más coherente y ha planteado la cuestión de una línea autónoma para el turismo dentro del presupuesto de la Unión. En una resolución sobre el turismo de 2015, el Parlamento alentó a la Comisión a seguir profundizando en la promoción de Europa como primer destino turístico. Además, destacó la importancia de la marca turística europea y pidió una mayor cooperación con los organismos internacionales para desarrollar nuevos productos turísticos transnacionales y paneuropeos.

---

→ [Beata Tuszyńska / Miroslav Cavojsky](#)

# 3.5.

## LAS REDES TRANSEUROPEAS EN LOS SECTORES DEL TRANSPORTE, LA ENERGÍA Y LAS TELECOMUNICACIONES



## 3.5.1. Las redes transeuropeas: orientaciones

*En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se mantienen las redes transeuropeas, mencionadas por vez primera en el Tratado de Maastricht, en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones, con el objetivo de conectar todas las regiones de la Unión Europea. Estas redes son instrumentos que deben contribuir al crecimiento del mercado interior y al empleo, así como al logro de objetivos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. A finales de 2013 se llevó a cabo una reforma fundamental de la red transeuropea de transporte.*

### Base jurídica

Artículos 170 a 172 y 194, apartado 1, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (el último con referencia específica a la energía).

Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE.

### Objetivos

El Tratado de Maastricht confirió a la Unión la tarea de contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas (RTE) en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía, a fin de contribuir al desarrollo del mercado interior, reforzar la cohesión económica y social, conectar las regiones insulares, sin litoral y periféricas con las regiones centrales de la Unión y acercar el territorio de la Unión a los países terceros vecinos.

### Resultados

#### A. Orientaciones e ideas generales

En el Libro Blanco titulado «Crecimiento, competitividad y empleo» de 1993, la Comisión hizo hincapié en la gran importancia de las RTE para el mercado interior y, en particular, para la creación de empleo, tanto mediante la construcción de infraestructuras propiamente dicha como por el papel desempeñado posteriormente por estas en el desarrollo económico. Los Consejos Europeos de Corfú y Essen de 1994 aprobaron catorce proyectos prioritarios para los transportes y diez para el sector de la energía.

#### B. Acciones legislativas sectoriales

##### 1. Transporte

###### a. Orientaciones de 1996

La Decisión n.º 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T) estableció las líneas generales de actuación aplicables al conjunto de la red. Determinó las características de las redes específicas para los diferentes modos de

transporte e indicó qué proyectos de interés común y proyectos prioritarios pueden optar a financiación, haciendo hincapié en los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, especialmente los proyectos ferroviarios. La RTE-T cubre todo el territorio de la Unión y puede extenderse a la Asociación Europea de Libre Comercio y a los países socios de Europa sudoriental y del Mediterráneo. En un primer momento, se incorporaron catorce proyectos de interés común adoptados por el Consejo Europeo de Essen. La Decisión n.º 1346/2001/CE, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifican las orientaciones de la RTE-T en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales completó un «plan de desarrollo de los transportes» a escala comunitaria para todos los modos de transporte.

###### b. Revisión de 2004 de las orientaciones de la RTE-T

Las ampliaciones de 2004 y 2007, así como retrasos importantes y problemas de financiación, especialmente en relación con los tramos transfronterizos, exigieron una revisión exhaustiva de las orientaciones de la RTE-T. Se aumentó el número de proyectos prioritarios hasta un total de treinta; todos ellos debían cumplir la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. Se introdujo asimismo un nuevo concepto de «autopistas del mar» con vistas a aumentar la eficiencia de ciertas rutas marítimas e integrar el transporte marítimo de corta distancia en las líneas ferroviarias.

En 2005 se designaron «coordinadores europeos» para proyectos particularmente importantes, que debían actuar como mediadores en los contactos con las autoridades competentes nacionales, los operadores y los usuarios de los medios de transporte y los representantes de la sociedad civil. En octubre de 2006, se creó la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte, encargada de preparar y realizar un seguimiento en el plano técnico y financiero de las decisiones relativas a los proyectos gestionados por la Comisión.

###### c. Revisión de 2013: red integrada, estructura de doble capa (básica y global) y corredores RTE-T

La nueva política de infraestructura de transportes de la Unión tiene por objeto transformar el actual mosaico de carreteras, ferrocarriles, vías de nave-

gación interior, aeropuertos, puertos interiores y marítimos y terminales ferroviarias/viales en una red integrada que abarque todos los Estados miembros. La ausencia de una infraestructura de transportes coherente de este tipo constituye un obstáculo grave para el buen funcionamiento del mercado interior. La creación de esta red requiere la preparación y ejecución de miles de proyectos destinados a eliminar cuellos de botella, construir enlaces pendientes y mejorar la interoperabilidad entre los distintos modos de transporte y entre las infraestructuras de transportes regionales y nacionales. Además, entre las prioridades para el desarrollo de la infraestructura de la RTE-T se encuentra la aplicación de soluciones tecnológicas innovadoras, que han de desempeñar un papel esencial en la transformación del transporte a fin de hacerlo accesible a todos los ciudadanos y crear un sistema más seguro, sostenible, con bajas emisiones de carbono y eficiente desde el punto de vista energético.

La nueva política de infraestructura de transportes de la Unión establece, por primera vez, una estructura de doble capa para las rutas de transportes de la Unión, formada por una red global (que garantiza unas conexiones eficaces con todas las regiones de la Unión) y una red básica (compuesta por los elementos estratégicamente más importantes de la red global). La finalización de los proyectos de la red global está prevista para finales de 2050, mientras que los que forman parte de la red básica deberán cumplir los criterios de la RTE-T para finales de 2030.

Además, se han introducido nueve corredores multimodales principales, entendidos como un nuevo instrumento estratégico para facilitar la ejecución coordinada de los proyectos de la red básica. Estos corredores deben agrupar a las partes interesadas de los sectores público y privado con el fin de que pongan en común sus recursos y los empleen en el desarrollo de la red básica. Para garantizar una realización eficaz y eficiente de los corredores, cada uno de ellos cuenta con el apoyo de un coordinador europeo.

La política de la RTE-T se centra también en el desarrollo de las autopistas del mar, así como en la implantación del sistema europeo de gestión del transporte ferroviario (ERTMS). Así, se han designado dos coordinadores europeos adicionales para dirigir la ejecución armonizada de estos dos últimos proyectos. En 2015, ambos coordinadores europeos elaboraron un plan de trabajo cada uno, para una autopista del mar y para un corredor del ERTMS, respectivamente. Estos planes de trabajo deben actualizarse periódicamente para tener en cuenta los progresos realizados en la ejecución de los proyectos. Además, está previsto que en 2023 se lleve a cabo un examen exhaustivo de la realización de la red básica.

En 2014, la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte pasó a llamarse Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA). Se encomendó a

la Agencia que prosiguiese con la implantación de la RTE-T y la ejecución de los programas Marco Polo 2007-2013 y que, además, se encargase de la gestión técnica y financiera del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y de partes de Horizonte 2020, este último otro programa de la Unión que proporciona apoyo a la investigación en el ámbito del transporte inteligente, ecológico e integrado, entre otros sectores (para obtener más información sobre la financiación de las RTE, véase la ficha 3.5.2).

#### **d. Preparación para la próxima revisión de la RTE-T (prevista para 2023)**

En septiembre de 2018, la Comisión inició las consultas públicas para examinar los progresos realizados hasta la fecha en la aplicación de la RTE-T desde la entrada en vigor de las orientaciones. La evaluación se está llevando a cabo en preparación de la revisión de la RTE-T en 2023 y tiene por objeto evaluar la eficacia de la política de la RTE-T en ámbitos clave como los combustibles alternativos, la digitalización y el transporte multimodal.

## **2. Energía**

### **a. Orientaciones de 1996**

En el Consejo de Essen de 1994 fueron declarados prioritarios varios proyectos en el ámbito de las redes energéticas. La Decisión n.º 1254/96/CE, de 5 de junio de 1996, estableció un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (RTE-E), en virtud de las cuales la Comunidad debía poder determinar los proyectos de interés común y contribuir a crear un marco favorable para su realización, acompañado de objetivos sectoriales en el ámbito de la electricidad.

### **b. Orientaciones actuales**

La Decisión n.º 1364/2006/CE, de 6 de septiembre de 2006, introdujo nuevas orientaciones para la actualización de las RTE-E y derogó, en consecuencia, las antiguas orientaciones de 1996 y 2003. Los actuales objetivos son la diversificación de las fuentes de suministro, la mejora de la seguridad del suministro mediante el refuerzo de las relaciones con terceros países (países en vías de adhesión u otros países pertenecientes a las cuencas del Mediterráneo, el mar Negro y el mar Caspio y a las regiones de Oriente Medio y del Golfo Pérsico), la ampliación de las redes a los nuevos Estados miembros y el acceso a las RTE-E por parte de las regiones insulares, sin litoral y periféricas.

La UE ha indicado qué proyectos pueden recibir financiación de la Unión y los ha dividido en tres categorías, a saber: proyectos de interés común relativos a las redes de electricidad y de gas que presentan perspectivas de viabilidad económica; proyectos prioritarios, privilegiados en la atribución de los fondos de la Unión; y proyectos de interés europeo, igualmente prioritarios, pero que tienen un carácter

transfronterizo o un impacto importante en la capacidad de transporte transfronterizo.

Entre las prioridades de acción en este ámbito, que deben ser compatibles con los objetivos de desarrollo sostenible, figuran las siguientes: a) el recurso a las energías renovables y una mejor conexión entre las instalaciones que las producen; b) la utilización de tecnologías más eficaces que limiten las pérdidas y los riesgos para el medio ambiente vinculados al transporte de energía; c) la puesta en marcha de redes de energía en las regiones insulares y ultraperiféricas favoreciendo la diversificación de las fuentes de energía; y d) la interoperabilidad de las redes de la Unión con las de los nuevos Estados miembros y los terceros países. El anexo I de la Decisión enumera 32 proyectos de interés europeo relativos a la electricidad y 10 relativos al gas, mientras que los anexos II y III prevén 164 proyectos para la electricidad y 122 para el gas.

En el marco financiero 2007-2013 se asignó un total de 155 millones EUR a las RTE-E. En 2007 se nombraron cuatro coordinadores europeos.

El nuevo título sobre la energía del TFUE (artículo 194, apartado 1, letra d)) ofrece una base jurídica sólida para la promoción de la interconexión de las redes energéticas.

### 3. Telecomunicaciones

La Decisión n.º 2717/95/CE, de 9 de noviembre de 1995, estableció una serie de orientaciones para el desarrollo de la EURO-RDSI (Red Digital de Servicios Integrados) como red transeuropea. Definió los objetivos, las prioridades y los proyectos de interés común para el desarrollo de una gama de servicios basados en la EURO-RDSI, con vistas a crear una futura red europea de comunicaciones de banda ancha.

La Decisión n.º 1336/97/CE, de 17 de junio de 1997, definió un conjunto de orientaciones para la red transeuropea de telecomunicaciones (RTE-Telecom). Estableció objetivos, prioridades y líneas generales de actuación. Entre las prioridades cabe destacar las aplicaciones que contribuyen a la cohesión económica y social, así como el desarrollo de las redes de base, en particular las apoyadas en satélites. Estas orientaciones fueron modificadas ligeramente por la Decisión n.º 1376/2002/CE, de 12 de julio de 2002.

Las orientaciones determinaron proyectos de interés común y fijaron los procedimientos y criterios de selección. El programa comunitario eTEN, instrumento clave del Plan de acción «Europa 2005: una sociedad de la información para todos», también se basó en el programa EURO-RDSI. Finalizado en 2006, tenía como objetivo apoyar el despliegue transeuropeo de servicios basados en las redes de telecomunicaciones. Las inversiones de la Unión se concentran actualmente en la modernización de las redes existentes.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha apoyado con firmeza la política de redes transeuropeas, ha denunciado constantemente los retrasos en la ejecución de los proyectos prioritarios y ha solicitado una aplicación estricta de los calendarios. Asimismo, ha pedido a los Estados miembros que aumenten los recursos presupuestarios disponibles, especialmente en lo que se refiere a la red transeuropea de transporte. Ha conseguido que se diera prioridad a la promoción de los proyectos con un claro valor añadido europeo y efectos positivos a largo plazo sobre el medio ambiente y el empleo y que contribuyen a acabar con los puntos de congestión, especialmente en los ferrocarriles y el transporte combinado.

Con la adopción de su Resolución de 12 de julio de 2007 «Por una Europa en movimiento — movilidad sostenible para nuestro continente»<sup>[1]</sup>, el Parlamento realizó un balance de la situación y definió nuevos objetivos, en particular la necesidad de completar la totalidad de la red transeuropea para sacar el mejor partido de los diferentes modos de transporte («comodalidad») y redistribuir el equilibrio entre los medios de transporte («transferencia modal») con vistas a reducir su impacto medioambiental. Asimismo, fomenta el transporte ferroviario, en autobús y marítimo, cuya cuota de mercado es todavía reducida.

Por otra parte, en su Resolución, de 22 de abril de 2009, sobre el Libro Verde sobre el futuro de la política RTE-T<sup>[2]</sup>, el Parlamento reiteró la petición de que se concediera prioridad a los ferrocarriles (en particular para el transporte de mercancías), a los puertos, a las vías navegables sostenibles, marítimas e interiores, y a sus conexiones con el interior y a los nudos intermodales en enlaces de infraestructuras con los nuevos Estados miembros y terceros países. En este sentido, el Parlamento fomenta la ampliación de la RTE-T a los países comprendidos en la política europea de vecindad y a los países socios del Mediterráneo.

En los últimos quince años, el Parlamento ha contribuido a la revisión de los textos legislativos que se han ido solapando en materia de RTE-T. En efecto, adoptó, junto con el Consejo y conforme al procedimiento legislativo ordinario, la Decisión n.º 661/2010/UE, de 7 de julio de 2010, por la que se codifican las orientaciones de la RTE-T. Con ella quedaron derogadas las Decisiones n.º 1692/96/CE, n.º 1346/2011/CE y n.º 884/2004/CE, y se introdujo un nuevo anexo que recogía mapas de los 27 Estados miembros y definía fechas de referencia para establecer la red en todos ellos.

El 19 de noviembre de 2013, el Parlamento aprobó las nuevas orientaciones de la RTE-T con miras a la consecución de objetivos precisos, aumentó la fi-

[1] DO C 175 E de 24.7.2008, p. 556.

[2] DO C 184 E de 8.7.2010, p. 35.

nanciación de la Unión y definió un planteamiento claro para el establecimiento de las redes de transporte básica y global, con 2030 y 2050 como fechas objetivo respectivamente. El Parlamento insistió, entre otras cosas, en que la selección de proyectos debe basarse en el valor añadido europeo (resultante de opciones estratégicas o de intervenciones financieras que comporten una mejora significativa y mensurable de las conexiones y flujos de transporte). Señaló, además, la necesidad de definir un «análisis de rentabilidad socioeconómica», entendido como una evaluación previa cuantificada, efectuada sobre la base de una metodología armonizada, del valor de un proyecto o programa. Según el Parlamento, esta metodología debía tener en cuenta asimismo todos los beneficios y costes sociales, económicos y medioambientales, y servir como indicador de la contribución al bienestar.

Tras la entrada en vigor del Reglamento RTE-T (Reglamento n.º 1315/2013) a finales de 2013, el Parlamento continuó apoyando el desarrollo de la RTE-T. En su Resolución, de 9 de septiembre de 2015, sobre la aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte: hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible<sup>[1]</sup>, el Parlamento subrayaba la importancia del transporte para la economía y para la movilidad de los ciudadanos, haciendo hincapié en la necesidad de invertir en infraestructura. En opinión del Parlamento, la realización de la RTE-T es una condición indispensable para consolidar un sistema de transportes europeo sostenible y eficiente, que debe potenciarse mediante el Mecanismo «Conectar Europa» y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

---

→ Beata Tuszyńska / Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> DO C 316 de 22.9.2017, p. 155.

## 3.5.2. La financiación de las redes transeuropeas

*Las redes transeuropeas (RTE) están cofinanciadas por la Unión Europea y por los Estados miembros. La ayuda financiera de la Unión sirve de catalizador, pero son los Estados miembros los que aportan la mayor parte de los fondos. La financiación de las RTE también se puede completar mediante los Fondos Estructurales, ayudas del Banco Europeo de Inversiones o contribuciones procedentes del sector privado. Las RTE fueron objeto de una importante reforma a raíz de la creación del Mecanismo «Conectar Europa» en 2013.*

### Base jurídica

Título XVI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuyo artículo 171 prevé que la Unión puede apoyar financieramente proyectos de interés común determinados de acuerdo con las orientaciones formuladas.

Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010.

### Objetivo

Contribuir a la creación de redes de infraestructura transeuropeas en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones, mediante un apoyo financiero selectivo de la Unión (3.5.1).

### Resultados

#### A. Definición de las condiciones generales aplicables a la financiación de proyectos

En general, la financiación de la Unión ha servido de catalizador para la puesta en marcha de proyectos. Los Estados miembros, por su parte, deben aportar la mayor parte de los fondos, salvo en el caso de las ayudas otorgadas con cargo al Fondo de Cohesión, en las que tradicionalmente la contribución de la Unión ha sido más notable.

Los primeros principios destinados a regular la financiación se establecieron en el Reglamento (CE) n.º 2236/95 del Consejo, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas.

#### 1. Las ayudas de la Unión a los proyectos han adoptado una o varias de las formas siguientes:

- cofinanciación de estudios relacionados con los proyectos y otras medidas técnicas de apoyo (la participación financiera de la Unión no podrá superar, por regla general, el 50 % del coste total);

- contribución a las primas de garantías de créditos del Fondo Europeo de Inversiones o de otras entidades financieras;
- bonificaciones de intereses sobre los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) u otras entidades financieras públicas o privadas;
- subvenciones directas a las inversiones, en casos debidamente justificados.

#### 2. Para la selección de los proyectos se han ido estableciendo de forma progresiva los siguientes criterios:

- en el caso de las redes de telecomunicaciones y de energía, las ayudas de la Unión no podrán provocar distorsiones de la competencia entre las empresas del sector;
- contribución a la consecución de los objetivos de las redes;
- viabilidad económica potencial;
- madurez del proyecto y efecto de estímulo de la intervención de la Unión;
- efectos directos o indirectos sobre el medio ambiente y el empleo, con la inclusión progresiva de análisis costes-beneficios cada vez más completos, evaluaciones de impacto ambiental, etc.;
- coordinación temporal de las diferentes partes del proyecto, por ejemplo, en el caso de los proyectos transfronterizos.

Los proyectos financiados debían respetar el Derecho y las políticas de la Unión, sobre todo en materia de protección del medio ambiente, competencia y adjudicación de contratos públicos. Reglamentos sucesivos por los que se establecen normas generales para la concesión de ayudas financieras de la Unión han introducido toda una serie de nuevos elementos, entre otros:

- programas plurianuales y anuales en el ámbito de los transportes y de la energía para la concesión de la ayuda financiera de la Unión a los proyectos seleccionados;
- las ayudas de la Unión destinadas a los estudios se limitaron al 50 %, con independencia del proyecto; en el caso de las ayudas destinadas a los proyectos prioritarios en el ámbito del transporte, este límite se fijó entre un 10 % y un 30 % (con

un máximo del 30 % para los tramos transfronterizos de los proyectos prioritarios);

- introducción e interconexión del capital de riesgo como parte de la ayuda financiera de la Unión;
- el marco financiero para el periodo 2007-2013 asignó 8 168 millones de euros a las RTE, de los cuales 8 013 millones se destinaron al sector del transporte (RTE-Transporte) y 155 millones al de la energía (RTE-Energía).

## B. Otras posibilidades de financiación

### 1. Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión de la Unión

En el periodo 2000-2006, estos Fondos aportaron a los proyectos de RTE aproximadamente 26 000 millones de euros, sobre todo con cargo al Fondo de Cohesión en Grecia, Irlanda (hasta 2003), Portugal y España, así como en los 10 Estados miembros que ingresaron en la Unión en 2004. Estos últimos recibieron 2 480 millones de euros con cargo a la ayuda de preadhesión, 4 240 millones de euros procedentes del Fondo de Cohesión y 2 530 millones de euros de otros Fondos Estructurales. Del total de dicha financiación de preadhesión y cohesión, aproximadamente un 50 %, es decir, 3 900 millones de euros, se asignó a proyectos de RTE-Transporte.

### 2. Ayudas del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

No se aplica ninguna restricción territorial a los préstamos del BEI, pues se conceden en función de criterios bancarios, en especial la viabilidad del proyecto en términos financieros (capacidad de reembolso), técnicos y medioambientales. Por ejemplo, durante el decenio comprendido entre 1995 y 2005, el BEI concedió préstamos a proyectos de RTE por un importe total de unos 65 000 millones de euros.

## C. El marco financiero 2007-2013

Para el periodo de financiación 2007-2013, la Comisión, con el apoyo del Parlamento, propuso inicialmente 20 350 millones de euros para las RTE-Transporte y 340 millones de euros para las RTE-Energía. El Consejo, sin embargo, insistió en una reducción drástica de los fondos; al final, el nuevo marco financiero de las RTE asignó 8 010 millones de euros al ámbito del transporte y 160 millones al de la energía (es decir, solo el 40 % del importe inicialmente propuesto para el transporte y el 45 % del propuesto para la energía). Dada la escasez de recursos, el Reglamento (CE) n.º 680/2007 estableció que, como complemento de la financiación nacional (pública o privada), los recursos de la Unión se concentraran en determinadas categorías de proyectos con el mayor valor añadido para el conjunto de la red (como los tramos transfronterizos y los proyectos destinados a la eliminación de los estrangulamientos). Además, la contribución a las RTE-Transporte con cargo

a los programas operativos de la política general de cohesión adoptados por la Comisión ascendió a 43 000 millones de euros.

## Mecanismo «Conectar Europa»

Desde diciembre de 2013, la Unión cuenta con una nueva política de infraestructuras de RTE específica, con un presupuesto de más de 30 400 millones de euros hasta 2020: el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) pretende lograr sinergias en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía, reforzando la eficacia de la acción de la Unión y posibilitando la optimización de los costes de ejecución. Persigue acelerar la inversión en el campo de las redes transeuropeas y funcionar como un factor multiplicador de fondos tanto del sector público como del privado, aumentando la seguridad jurídica y respetando el principio de neutralidad tecnológica.

## A. Objetivos generales

El MCE tiene como objetivos:

- apoyar la ejecución de los proyectos de interés común encaminados al desarrollo y construcción de infraestructuras y servicios nuevos o a la mejora de infraestructuras y servicios existentes en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía;
- contribuir a apoyar proyectos con valor añadido europeo y ventajas sociales significativas, que no reciban financiación adecuada del mercado;
- contribuir a la Estrategia Europa 2020 mediante el desarrollo de redes transeuropeas que tengan en cuenta los futuros flujos de transporte previstos y creando un entorno más propicio a la inversión privada, pública o público-privada;
- permitir a la Unión lograr sus objetivos en materia de desarrollo sostenible, contribuyendo así a los objetivos a medio y largo plazo respecto a la descarbonización.

### 1. En el sector del transporte, las ayudas se concederán a proyectos de interés común encaminados a:

- eliminar los cuellos de botella, realizar conexiones donde no existan y, en particular, mejorar los tramos transfronterizos;
- garantizar unos sistemas de transporte sostenibles y eficientes a largo plazo, con objeto de prepararse para los futuros flujos de transporte previstos, así como hacer posible la descarbonización de todos los modos de transporte; y
- optimizar la integración y la interconexión de los modos de transporte y reforzar la interoperabilidad de los servicios de transporte, garantizando al mismo tiempo la accesibilidad de las infraestructuras de transporte.



## 2. En el sector de la energía, el apoyo tendrá como objetivos:

- aumentar la competitividad fomentando una mayor integración del mercado interior de la energía y la interoperabilidad transfronteriza de las redes de electricidad y gas;
- aumentar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión; y
- contribuir al desarrollo sostenible integrando la energía de fuentes renovables en la red de transporte y desarrollando redes de energía y redes de dióxido de carbono inteligentes.

## 3. En el sector de las telecomunicaciones, el MCE apoyará:

- los servicios genéricos, las plataformas de servicios centrales y las acciones de apoyo al programa que se financien a través de subvenciones o de contratos públicos;
- las acciones en el sector de las redes de banda ancha financiadas a través de instrumentos financieros.

## B. Presupuesto del MCE para 2014-2020

La dotación financiera para la aplicación del MCE para el periodo 2014-2020 se fijó inicialmente en 33 200 millones de euros. Sin embargo, en 2015 se redujo este importe inicial a 30 400 millones de euros como resultado de la transferencia de 2 800 millones de euros al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), de nueva creación. El presupuesto del MCE se distribuye como sigue:

- sector del transporte: 24 050 millones de euros, de los cuales 11 300 millones se han transferido del Fondo de Cohesión para gastos al amparo del Reglamento del MCE únicamente en los Estados miembros que pueden optar a financiación de dicho Fondo;
- sector de las telecomunicaciones: 1 040 millones de euros;
- sector de la energía: 5 350 millones de euros.

Entre el 80 % y el 85 % del presupuesto total del MCE se destinará a proyectos basados en programas plurianuales (corredores de la red básica y prioridades horizontales), mientras que entre un 15 % y un 20 % se asignará a objetivos enmarcados en los programas anuales (es decir, más a corto plazo y con posibilidad de ajuste sobre una base anual).

La mayor parte de los proyectos se cofinanciará con cargo al MCE a través de subvenciones asignadas mediante convocatorias de propuestas competitivas. Al mismo tiempo, un máximo del 8,4 % del presupuesto total del MCE puede destinarse a proyectos que se cofinanciarán a través de instrumentos financieros innovadores tales como garantías y bonos de proyecto (el instrumento de deuda del MCE). En

general, los instrumentos financieros que se utilizan en el MCE deben responder a las necesidades específicas del mercado en relación con acciones con un claro valor añadido europeo, sin excluir la financiación privada. Deben mejorar asimismo el efecto de apalancamiento del gasto presupuestario de la Unión y lograr un mayor efecto de multiplicación para atraer inversión del sector financiero privado.

En el sector del transporte, la mayor parte del presupuesto del MCE, es decir, 22 500 millones de euros, se distribuirá entre promotores de proyectos mediante subvenciones. Hasta el momento, la Comisión ha anunciado cinco convocatorias de propuestas únicamente en el ámbito del transporte, y una convocatoria abierta a acciones de sinergia entre los sectores del transporte y la energía. Las dos primeras convocatorias anunciadas en 2014 y 2015 contaron con las mayores dotaciones (11 930 millones de euros y 7 600 millones de euros, respectivamente). En ambas ocasiones, la Comisión señaló que se había recibido un número excesivo de propuestas de los promotores, que superaba con mucho la dotación disponible.

## C. Presupuesto del MCE para 2021-2027

Dentro del marco del presupuesto de la Unión para 2021-2027, el 6 de junio de 2018, la Comisión propuso ampliar el programa MCE más allá de 2020 con el objetivo general de apoyar la inversión en las redes de infraestructuras europeas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones. El presupuesto total del MCE asciende a 42 300 millones de euros (a precios corrientes) y asigna específicamente 30 600 millones de euros al transporte, 8 700 millones de euros a la energía y 3 000 millones de euros para redes digitales. Las sinergias entre los tres sectores y la cooperación transfronteriza reforzada en el ámbito de las energías renovables son algunos de los ámbitos clave a los que estará orientado el MCE posterior a 2020 con vistas a acelerar la digitalización y la descarbonización de la economía de la Unión. Además, la Comisión propone dedicar el 60 % del presupuesto total del MCE a los objetivos climáticos.

En el ámbito del transporte, el MCE tiene por objeto contribuir a la realización de los dos niveles de la RTE-T, el despliegue de sistemas europeos de gestión del tráfico, por ejemplo el Sistema de Gestión del Transporte Ferroviario Europeo (ERTMS) y el proyecto de investigación sobre la gestión del tráfico aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo (SESAR), y apoyar la transición hacia una movilidad inteligente, sostenible, integradora y segura desde el punto de vista operativo y físico, mediante la introducción de una red europea de infraestructuras de recarga para los combustibles alternativos. En la propuesta se prevé que el nuevo MCE también brinde apoyo a las infraestructuras de transporte civil/militar de doble uso para adaptar las redes europeas

de transporte a los requisitos militares y mejorar la movilidad militar en la Unión.

El presupuesto propuesto para el transporte dentro del MCE incluye tres componentes:

- una dotación general de 12 800 millones de euros;
- una contribución de 11 300 millones de euros con cargo al Fondo de Cohesión;
- 6 500 millones de euros de apoyo a la movilidad militar.

### Papel del Parlamento Europeo

En apoyo de las RTE, el Parlamento ha pedido de forma constante que se dé prioridad a los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente a la hora de conceder financiación, fijando el reparto porcentual de los recursos previstos para los proyectos de infraestructura de manera que más del 50 % se destine a proyectos ferroviarios (incluido el transporte combinado) y el 25 %, como máximo, a proyectos de transporte por carretera. Además, el Parlamento ha insistido en numerosas ocasiones en la necesidad de que la Comisión asegure la coordinación y la coherencia de los proyectos cuando estos están financiados con recursos procedentes del presupuesto de la Unión, del BEI, del Fondo de Cohesión, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o de otros instrumentos de financiación de la Unión.

Después de que el Consejo decidiera, a finales de 2005, reducir masivamente la propuesta inicial de la Comisión, el Parlamento instó, en las posteriores negociaciones sobre las perspectivas financieras, a que se elevara el importe asignado a las redes transeuropeas. En el acuerdo final con el Consejo, el Parlamento obtuvo un incremento de 500 millones de euros y recursos suplementarios del BEI para la realización de las RTE.

El 7 de junio de 2011, en el marco de la revisión de las normas fiscales del transporte por carretera (Directiva sobre el distintivo europeo), el Parlamento aprobó un acuerdo con el Consejo por el que un mínimo del 15 % del producto de la tarificación de los costes externos y del impuesto por el uso de infraestructuras de cada Estado miembro debe utilizarse para apoyar económicamente los proyectos de las RTE-T, con vistas a incrementar la sostenibilidad de los transportes. Está previsto que este porcentaje se incremente paulatinamente con el paso del tiempo.

A través de su participación en la elaboración del Reglamento del MCE (un trabajo conjunto de tres ponentes, dos comisiones parlamentarias y todos los grupos políticos), el Parlamento asumió un papel

preponderante a la hora de garantizar la asignación de un notable importe de fondos de la Unión a las RTE para el periodo 2014-2020.

Al decidir los presupuestos anuales de la Unión, el Parlamento prestó atención, en consecuencia, a los créditos asignados tanto al MCE como a Horizonte 2020. En su Resolución, de 8 de julio de 2015, sobre el mandato para la negociación tripartita del proyecto de presupuesto para el ejercicio 2016, el Parlamento acogió con satisfacción la movilización del margen global para compromisos a fin de cubrir parte del gasto necesario para financiar los 8 000 millones de euros del fondo de garantía del FEIE, en lugar de recurrir exclusivamente a recortes en Horizonte 2020 y en el MCE. No obstante, el Parlamento recordó su objetivo final de minimizar en la medida de lo posible el impacto en estos dos programas. Insistió, por tanto, en compensar aún más los recortes que afectan a Horizonte 2020 y al MCE con el fin de permitir que estos programas logren plenamente sus objetivos.

Asimismo, en su Resolución, de 9 de marzo de 2016, sobre las orientaciones generales para la preparación del presupuesto 2017, el Parlamento reiteró su compromiso de reforzar el programa Horizonte 2020 y el MCE a través del procedimiento presupuestario anual, a fin de compensar en la mayor medida posible los recortes al MCE acordados durante las negociaciones sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

En respuesta a la propuesta de la Comisión de 2018 relativa al MCE posterior a 2020, las comisiones de Transportes y Turismo (TRAN) y de Industria, Investigación y Energía (ITRE) han elaborado un proyecto de informe conjunto. Los tres ponentes coincidieron en que la propuesta de la Comisión carecía de ambición en términos de dotación del MCE para el transporte y pusieron de relieve las necesidades de inversión del sector, además de los beneficios que la mejora de la conectividad podría comportar para la Unión. Entre otros puntos, hicieron también hincapié en la necesidad de simplificar más las normas del MCE y en la importancia de garantizar la coherencia entre los distintos fondos de la Unión que respaldan proyectos en los sectores digital, del transporte y de la energía. Los ponentes señalaron la necesidad de reforzar el control parlamentario de las prioridades del MCE y de mejorar su supervisión.

Está previsto que las dos comisiones voten el informe en el último trimestre de 2018, con vistas a su aprobación en el Pleno antes de que concluya la actual legislatura.

---

→ Beata Tuszyńska / Frédéric Gouardères

# 3.6.

## LA CULTURA, LA EDUCACIÓN Y EL DEPORTE



## 3.6.1. La cultura

*La acción de la Unión en el ámbito de la cultura complementa a la política cultural de los Estados miembros en distintas áreas, entre las que cabe citar, por ejemplo, la preservación del patrimonio cultural europeo, la colaboración entre instituciones culturales de distintos países y el fomento de la movilidad de los creadores. El sector cultural también se ve afectado por disposiciones de los Tratados que no se refieren explícitamente a la cultura.*

### Base jurídica

El Tratado de Lisboa concede una gran importancia a la cultura: el preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) se refiere explícitamente a la inspiración «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa». Entre los objetivos clave de la Unión que se especifican en el Tratado figura el respeto de «la riqueza de su diversidad cultural y lingüística» y velar «por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo» (artículo 3 del TUE). Según se dispone en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las competencias de la Unión en el ámbito de la cultura consisten en «llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros».

El artículo 167 del TFUE aporta más detalles sobre la acción de la Unión en el ámbito de la cultura: la Unión debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, en el marco del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve el patrimonio cultural común. La actuación de la Unión debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar y complementar la acción de estos en la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, la preservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea y el fomento de los intercambios culturales no comerciales y la creación artística y literaria, también en el sector audiovisual. La Unión y los Estados miembros también pueden fomentar la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes. El respeto y la promoción de la diversidad de las culturas europeas deben tenerse en cuenta al adoptar medidas en virtud de otras disposiciones del Tratado.

El artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula que «las artes y la investigación científica son libres», y en su artículo 22 se establece que «la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística».

### Resultados

#### A. Evolución política

##### 1. Agenda Europea para la Cultura

El 22 de mayo de 2018, la Comisión adoptó una Nueva Agenda Europea para la Cultura, que sucede a la Agenda Europea para la Cultura actual, adoptada en 2007, y que continúa definiendo el marco estratégico para la actuación de la Unión en el sector cultural. La Nueva Agenda propone tres objetivos estratégicos, con dimensiones sociales, económicas y exteriores: (1) el aprovechamiento del poder de la cultura para la cohesión social y el bienestar; (2) el apoyo a la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y el fomento del empleo y el crecimiento; y (3) el refuerzo de las relaciones culturales internacionales. La Agenda establece métodos de trabajo reforzados con los Estados miembros, la sociedad civil y los socios internacionales. Además, se llevará a cabo mediante un nuevo Plan de trabajo en materia de cultura, que deberá adoptar el Consejo, y que se iniciará en 2019. En el Plan de trabajo en materia de cultura 2015-2018 define cuatro prioridades: (1) una cultura accesible e integradora; (2) el patrimonio cultural; (3) los sectores cultural y creativo: la economía creativa y la innovación; y (4) la promoción de la diversidad cultural. Las prioridades se ponen en práctica en veinte medidas concretas.

La Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales», presentada por la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a mediados de 2016, tiene por objetivo fomentar la cooperación cultural entre la Unión y sus países socios y la promoción de un orden mundial basado en la paz, el Estado de Derecho, la libertad de expresión, el entendimiento mutuo y el respeto de los valores fundamentales.

El diálogo intercultural es una prioridad permanente para la Unión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esta dimensión cobra aún más importancia. En el ámbito específico de la política cultural destacan iniciativas como las relativas a la cultura romaní, las ciudades interculturales y el diálogo con la Platform for Intercultural Europe (Plataforma para una Europa Intercultural). Otras políticas de la Unión que promueven el diálogo intercultural son las relativas al sector audiovisual, el multilingüismo,

la juventud, la investigación, la integración y las relaciones exteriores, por mencionar solo algunas.

## B. Programas de acción y Derecho derivado

### 1. Europa Creativa

El programa Europa Creativa vigente (2014-2020) cuenta con un presupuesto que asciende a 1 460 millones de euros para el periodo de programación (un 9 % más que en el nivel anterior). En este marco se reúnen programas anteriores de la Unión: los programas MEDIA (1991-2013), el programa MEDIA Mundus (2011-2013), y los programas Cultura (2000-2013). También incluye un subprograma intersectorial consistente en 1) una garantía financiera, gestionada por el Fondo Europeo de Inversiones, para facilitar a los pequeños operadores el acceso a créditos bancarios, y 2) financiación para el respaldo de estudios, análisis y una mejor recogida de datos con miras a mejorar la base empírica para la elaboración de políticas.

En su subprograma Cultura (para el subprograma MEDIA, véase la ficha sobre política audiovisual y de los medios de comunicación, 3.6.2), existe financiación disponible para 1) proyectos de cooperación transnacional entre organizaciones dedicadas a los sectores cultural y creativo, 2) redes europeas destinadas a ofrecer a los trabajadores de los sectores cultural y creativo experiencia y capacidades específicas, oportunidades de cooperación internacional y nuevas oportunidades profesionales; 3) plataformas europeas que faciliten la movilidad y la visibilidad de creadores y artistas, la programación a escala europea de actividades culturales y artísticas y el desarrollo de audiencia y la visibilidad; y 4) la traducción literaria (de conjuntos) de obras y su promoción.

El 30 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta de Reglamento por la que se establece el futuro programa Europa Creativa (2021-2027). El presupuesto propuesto para el nuevo programa se ha incrementado hasta los 1 850 millones de euros (el aumento excluye la inflación). La propuesta de la Comisión está en consonancia con los objetivos de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y se basa en la estructura y los logros del programa Europa Creativa vigente. El Parlamento y el Consejo estudian en la actualidad la propuesta de la Comisión.

### 2. Capitales Europeas de la Cultura

Capitales Europeas de la Cultura es una de las iniciativas culturales de mayor éxito y más conocidas de la Unión. Cada año se designa a dos ciudades —de dos Estados miembros de la Unión— como «Capitales Europea de la Cultura». Las ciudades son seleccionadas por un comité de expertos independiente sobre la base de un programa cultural que ha de tener una sólida dimensión europea, contar con la participación de personas del lugar de todas

las edades y contribuir al desarrollo de la ciudad a largo plazo. Con el tiempo, las Capitales Europeas de la Cultura también han llegado a representar una oportunidad para regenerar ciudades, impulsar su creatividad y mejorar su imagen. Hasta la fecha, más de 40 ciudades han sido designadas «Capital Europea de la Cultura». El procedimiento para seleccionar una ciudad se inicia con unos seis años de antelación, si bien el orden de los Estados miembros que tienen derecho a acoger esta manifestación se determina antes, y se organiza en dos fases.

Las normas y condiciones para ostentar el título hasta 2019 (incluido) se establecen en la Decisión 1622/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Mediante la Decisión 445/2014/UE se amplió la posibilidad de participar en la iniciativa Capitales Europeas de la Cultura a los países candidatos y candidatos potenciales, siempre y cuando participen ya en el programa Europa Creativa a más tardar en la fecha de publicación de la convocatoria de solicitudes.

Para el periodo comprendido entre 2020 y 2033, se han revisado recientemente las normas. En 2016, la Comisión propuso la apertura de la iniciativa a Estados miembros de la AELC y del EEE. El Parlamento y el Consejo adoptaron la decisión en 2017.

### 3. Sello de Patrimonio Europeo

El Sello de Patrimonio Europeo se creó inicialmente como una iniciativa intergubernamental entre varios Estados miembros en 2005. A petición de los Estados miembros, la Comisión propuso en 2010 que el Sello de Patrimonio Europeo pasara a ser formalmente una iniciativa de la Unión. El Sello se estableció mediante la Decisión 1194/2011/UE. Su objetivo general es reforzar el diálogo intercultural y el sentimiento de pertenencia a la Unión de los ciudadanos europeos. Para alcanzar estos objetivos, los parajes son seleccionados por su gran valor simbólico, el papel que han desempeñado en la historia y la cultura de Europa y la Unión Europea y su relación con los principios democráticos y los derechos humanos. Hasta ahora han sido designados 29 parajes.

### 4. Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018

El 30 de agosto de 2016, la Comisión presentó una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo en la que pedía hacer de 2018 el Año Europeo del Patrimonio Cultural, en respuesta a las solicitudes del Consejo y del Parlamento. El Parlamento y el Consejo adoptaron la propuesta en el primer semestre de 2017. El Año Europeo del Patrimonio Cultural tiene como objetivo destacar el papel del patrimonio cultural europeo en el fomento de una visión compartida de la historia y de la identidad. Este Año Europeo contará con una dotación financiera de 8 millones de euros para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.

## 5. Salida ilegal de bienes culturales

Con la Directiva 2014/60/UE, que es una refundición de la Directiva 93/7/CEE, la Unión aspira a proteger el patrimonio nacional y reconciliar su protección con el principio de libre circulación de mercancías. Prevé la restitución física de los bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de los países de la Unión

Establece mecanismos de cooperación y procedimientos de restitución contra el poseedor para garantizar la restitución del bien cultural que haya salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro y entrado al territorio de otro país de la Unión a partir del 1 de enero de 1993. Cubre todos los bienes culturales catalogados como «patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional» en virtud de la legislación nacional.

## 6. Premios

La política cultural de la Unión respalda la entrega de premios en los ámbitos del patrimonio cultural, la arquitectura, la literatura y la música. El objetivo de estos premios de la Unión es destacar la excelente calidad y el éxito de las actividades europeas en estos sectores. Los premios dan visibilidad a los artistas, músicos, arquitectos, escritores y personas que trabajan en el ámbito del patrimonio cultural, así como a la obra de los mismos. De esta manera, dan muestra de la rica diversidad cultural de Europa y de la importancia que revisten el diálogo intercultural y las actividades culturales transfronterizas en Europa y fuera de ella.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento, en distintas resoluciones<sup>[1]</sup>, ha manifestado su interés, desde hace muchos años, en el potencial y el desarrollo de las industrias culturales y creativas (ICC). Las ICC no solo son expresión de la diversidad cultural, sino que también dan empleo al 7,5 % de la mano de obra de la Unión, lo que genera aproximadamente 509 000 millones de euros de valor añadido al PIB. En su Resolución, de 13 de diciembre de 2016, sobre una política de la Unión coherente para los sectores cultural y creativo, el Parlamento pedía un planteamiento estratégico para liberar el potencial de las ICC<sup>[2]</sup>. Pedía a la Comisión que adopte medidas sobre una política de la Unión coherente para los sectores cultural y creativo, desarrollando un marco de política industrial completo, coherente y a largo plazo para el sector cultural y creativo. Solicitaba la adopción de varias medidas para mejorar las condiciones laborales en el sector cultural y creativo, para incluir las ICC en la Iniciativa de Empleo Juvenil y aportar fondos para facilitar las

carreras profesionales, el emprendimiento y la formación en este sector.

El Parlamento también ha abogado por un planteamiento estratégico para el papel de la cultura en las relaciones exteriores. En su acción preparatoria de los presupuestos de 2013 y 2014 sobre la cultura en las relaciones exteriores de la Unión, puso de relieve el considerable potencial de la cultura en las relaciones exteriores de Europa, y subrayó que la Unión y sus Estados miembros se beneficiarían en gran medida de una mejor integración de su diplomacia cultural. En su Resolución, de 12 de mayo de 2011, sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores<sup>[3]</sup> de la Unión iba en el mismo sentido. En 2016 aprobó una resolución sobre el diálogo intercultural<sup>[4]</sup>. En respuesta a la Comunicación conjunta de la Comisión y el SEAE titulada «Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales», el Parlamento adoptó, en julio de 2017, una resolución<sup>[5]</sup> elaborada conjuntamente por la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Cultura y Educación. En ella se proponen varias iniciativas concretas, agrupadas en cuatro categorías: objetivos; gobernanza e instrumentos; enfoque interpersonal; y estrategia global de la Unión. Reconociendo que la cultura es un sólido puente entre los pueblos, el Parlamento considera que esta debe convertirse en parte esencial del diálogo político de la Unión con terceros países, pues puede contribuir a fortalecer la sociedad civil, evitar conflictos y la radicalización, y difundir los valores de la Unión. Los diputados al Parlamento Europeo recomiendan desarrollar una estrategia eficaz de la Unión para las relaciones culturales internacionales, dotada de una línea específica en el presupuesto de la Unión, poner en marcha un programa europeo en materia de movilidad internacional y crear un programa de visados culturales.

En su calidad de colegislador, el Parlamento Europeo ha adoptado recientemente la propuesta de la Comisión de abrir la iniciativa Capitales Europeas de la Cultura a países de la AELC y el EEE, y de hacer de 2018 el Año Europeo del Patrimonio Cultural. En la anterior legislatura definió, junto con el Consejo, el Sello de Patrimonio Europeo y la Directiva relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido del territorio de un Estado miembro.

El Parlamento abordó la cuestión del patrimonio cultural en su Resolución, de 8 de septiembre de 2015, sobre el tema «Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo»<sup>[6]</sup> y destacó que, aunque el principal valor del patrimonio cultural sigue siendo su importancia cultural, también tiene

<sup>[1]</sup> DO C 377 E de 7.12.2012, p. 142; DO C 316 de 22.9.2017, p. 88.

<sup>[2]</sup> DO C 238 de 6.7.2018, p. 28.

<sup>[3]</sup> DO C 377 E de 7.12.2012, p. 135.

<sup>[4]</sup> DO C 11 de 12.1.2018, p. 16.

<sup>[5]</sup> DO C 334 de 19.9.2018, p. 112.

<sup>[6]</sup> DO C 316 de 22.9.2017, p. 88.

un papel que desempeñar en el crecimiento y el empleo.

Durante las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 (MFP), así como durante los procedimientos presupuestarios anuales, el Parlamento se posicionó sistemáticamente a favor del aumento de las asignaciones presupuestarias destinadas a los sectores cultural y creativo, en particular en favor del programa Europa Creativa. En enero de 2017, se sometió a votación en el seno de la Comisión de Cultura y Educación un informe de ejecución del programa Europa Creativa y el Pleno aprobó la Resolución correspondiente el 2 de marzo de 2017<sup>[1]</sup>. En esta Resolución se subrayaba la

necesidad de un presupuesto adecuado y de procedimientos administrativos simplificados a fin de lograr una mayor repercusión. Los diputados señalaron asimismo la importancia de facilitar el acceso a la financiación de los proyectos de pequeño tamaño. En su proyecto de opinión sobre la propuesta de la Comisión para un nuevo MFP 2021-2027, que se someterá a votación en octubre de 2018, la Comisión de Cultura y Educación solicitó la duplicación de los recursos destinados al nuevo programa Europa Creativa.

---

→ [Michaela Franke / Katarzyna Anna Iskra](#)

<sup>[1]</sup> DOC 263 de 25.7.2018, p. 19.

## 3.6.2. La política audiovisual y de los medios de comunicación

*La política audiovisual de la Unión se rige por los artículos 167 y 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La pieza clave de la legislación en este ámbito es la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, que en la actualidad (2017) se encuentra en fase de revisión. El principal instrumento de la Unión para ayudar a esta industria (en particular, la cinematográfica) es el subprograma MEDIA de Europa Creativa. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que se han de respetar «la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».*

### Base jurídica

El Tratado de Roma no atribuía competencias directas en el ámbito de la política audiovisual y de los medios de comunicación, como tampoco lo hace el TFUE. La competencia en materia de medios de comunicación se deduce más bien de diversos artículos del TFUE que permiten elaborar políticas en los distintos sectores de los medios y tecnologías de comunicación. Ello es necesario habida cuenta de la compleja naturaleza de los bienes y servicios de los medios de comunicación, que se caracterizan por no ser únicamente bienes culturales ni simplemente bienes económicos. Las bases jurídicas se hallan en el TFUE, concretamente en los artículos 28, 30, 34 y 35 (libre circulación de mercancías); 45 a 62 (libre circulación de personas, servicios y capitales); 101 a 109 (política de competencia); 114 (armonización tecnológica o uso de normas tecnológicas similares, por ejemplo, en las producciones de internet); 165 (educación); 166 (formación profesional); 167 (cultura); 173 (industria); y 207 (política comercial común).

### Objetivos

En virtud del artículo 167 del TFUE, la Unión favorece la cooperación entre los Estados miembros y, si es necesario, apoya y completa la acción de estos en el ámbito de la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual. La función de la Unión en el ámbito audiovisual consiste en crear un mercado único europeo de servicios audiovisuales. También debe tener en cuenta los aspectos culturales en todas sus políticas. Las decisiones se adoptan con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

### Resultados

#### A. Marco normativo

##### 1. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual

En la década de los ochenta del siglo pasado, los avances en el ámbito de las tecnologías de radiodifusión generaron un aumento del número de canales comerciales de televisión en Europa y permitieron que sus emisiones se pudieran recibir en varios

países. Esta situación hizo necesarias unas normas mínimas comunes, que en un primer momento se establecieron en la Directiva 89/552/CEE (la Directiva «Televisión sin fronteras»). En su primera revisión, de 1997, se estableció el principio del «país de origen», que implica que las entidades de radiodifusión están sometidas a la soberanía del Estado miembro en el que tienen su sede. En la revisión de 2007 se incluyeron nuevos servicios, como los de «vídeo a la carta» disponibles a través de internet. La Directiva se codificó en 2010 y pasó a denominarse «Directiva de servicios de comunicación audiovisual».

En el informe de la Comisión de 2012 sobre la aplicación de esta última Directiva y en los debates mantenidos a raíz de la publicación en 2013 del Libro Verde de la Comisión titulado «Preparación para la plena convergencia del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores» se puso de manifiesto que los servicios de comunicación audiovisual están convergiendo y que el modo de consumo y oferta de estos servicios está cambiando constantemente en función de los avances tecnológicos.

Con el fin de poner al día el marco normativo y seguir el ritmo de los cambios más recientes, la Comisión publicó el 25 de mayo de 2016 una nueva propuesta legislativa para modificar esta Directiva. Las negociaciones interinstitucionales tripartitas sobre la nueva redacción concluyeron el 6 de junio de 2018. Entre los principales elementos del texto acordado cabe señalar: 1) la modificación del límite de las comunicaciones comerciales, que pasa de 12 minutos por hora al 20% por día entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde; 2) la protección de los menores frente a los contenidos que puedan perjudicarlos, aplicándose la misma regulación tanto a los servicios de radiodifusión tradicionales como a los servicios a la carta; 3) la extensión de las disposiciones aplicables a las obras europeas a los prestadores de servicios a la carta, que deben velar por que las obras europeas representen, como mínimo, el 30% de sus catálogos y conferirles la preeminencia que merecen, y 4) la inclusión de las plataformas de distribución de vídeos en el ámbito de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, con el fin de luchar contra la incitación al odio y proteger a los menores frente a los contenidos nocivos. El Pleno del Parlamento aprobó



las nuevas normas el 2 de octubre de 2018 y el Consejo procederá a la adopción final de la Directiva en otoño de 2018. Los Estados miembros dispondrán de 21 meses para transponer dicha Directiva a la legislación nacional<sup>[1]</sup>.

La Directiva recoge normas específicas para proteger a los menores de edad con respecto a los servicios de radiodifusión tradicionales y a los servicios a la carta. Estas normas fueron complementadas con las recomendaciones de 1998 y 2006 sobre la protección de los menores y de la dignidad humana. En 2012 se adoptó la «Estrategia europea en favor de una internet más adecuada para los niños», que recibe apoyo, dentro del Mecanismo «Conectar Europa», del programa y el portal «Una Internet mejor para los niños» (antes conocido como programa «Una internet más segura»).

## 2. Derechos de autor en el mercado único digital

La Unión trabaja en la actualidad en la modernización de las normas sobre derechos de autor en el mercado único digital con el fin de alcanzar varios objetivos fundamentales: 1) mayor acceso transfronterizo a los contenidos en línea; 2) más oportunidades de usar materiales protegidos por derechos de autor en la educación, la investigación y el patrimonio cultural; 3) mejor funcionamiento del mercado de derechos de autor, y 4) incorporación del Tratado de Marrakech al Derecho de la Unión. Las negociaciones sobre el paquete relativo a los derechos de autor están en curso.

## 3. El patrimonio cinematográfico europeo

La Unión debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea (artículo 167 del TFUE). La Unión recomienda a los Estados miembros que procedan metódicamente a la recopilación, catalogación, conservación y restauración del patrimonio cinematográfico europeo, de modo que pueda transmitirse a las generaciones futuras. Asimismo, se solicita a los Estados miembros que informen cada dos años sobre las medidas que hayan tomado en este ámbito y a la Comisión, que elabore un informe de aplicación basado en esta información.

## B. Europa Creativa

El subprograma MEDIA del programa Europa Creativa es el quinto programa plurianual desde 1991 destinado a apoyar a la industria audiovisual. Se basa en el éxito de sus antecesores, los programas MEDIA y MEDIA Mundus (2007-2013). El presupuesto total de Europa Creativa asciende a 1 460 millones EUR (2014-2020), lo que supone un incremento del 9 % en comparación con los programas anteriores. Al menos el 56 % de este importe se reserva para el

subprograma MEDIA. Brinda apoyo y oportunidades de financiación a proyectos cinematográficos y televisivos, redes de salas cinematográficas, festivales cinematográficos, desarrollo de la audiencia, medidas de formación destinadas a profesionales del ámbito audiovisual, acceso a los mercados, distribución, desarrollo de videojuegos, distribución en línea y fondos de coproducción internacional. El 30 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta de Reglamento para establecer el futuro programa Europa Creativa (2021-2027). El presupuesto propuesto para el capítulo MEDIA asciende a un máximo de 1 081 000 000 EUR (58,43 % de la dotación financiera total del nuevo programa). El Parlamento y el Consejo estudian en la actualidad la propuesta de la Comisión.

## C. Alfabetización mediática y pluralismo de los medios de comunicación

La alfabetización mediática designa la capacidad de acceder a los medios de comunicación, de comprender y evaluar con criterio diferentes aspectos de los mismos y de sus contenidos, así como de comunicar en diversos contextos. Es una capacidad fundamental para las generaciones más jóvenes y para los adultos. La Unión considera que la alfabetización mediática es un factor importante para el ejercicio activo de la ciudadanía en la actual sociedad de la información. Las Conclusiones del Consejo, de 30 de mayo de 2016, sobre el desarrollo de la alfabetización mediática y el pensamiento crítico a través de la educación y la formación insisten en que la alfabetización mediática reviste más importancia que nunca en la era de internet y de las redes sociales y que debe ser parte integrante de la educación y la formación a todos los niveles.

El pluralismo de los medios de comunicación requiere transparencia, libertad y diversidad en el panorama mediático europeo. A principios de 2012, la Unión creó el Centro para la Libertad y el Pluralismo en los Medios de Comunicación en el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados, una iniciativa de investigación del Instituto Universitario Europeo de Florencia cofinanciada por la Unión. La creación de este centro representa un paso más en el marco de los continuos esfuerzos de la Comisión por mejorar la protección del pluralismo y la libertad de los medios de comunicación en Europa y por determinar las actuaciones que deben llevarse a cabo a escala europea o nacional para impulsar esos objetivos.

## D. Otras iniciativas

Durante el Festival de Cine de Cannes, la Unión organiza debates y mesas redondas sobre diversos temas, como la financiación del cine, la distribución de películas, el desarrollo de la audiencia y la innovación. En 2015 se creó el Foro del Cine Europeo, plataforma para un diálogo estructurado entre responsables políticos y el sector audiovisual. En 2004 se creó

<sup>[1]</sup> Si desea obtener más información, consulte el expediente del procedimiento 2016/0151(COD).

el premio «Nuevo talento de la Unión Europea» para dar a conocer a jóvenes cineastas europeos que hayan recibido una formación patrocinada por el programa MEDIA. El premio europeo «Border Breakers» galardona a los artistas emergentes y está cofinanciado por el programa Europa Creativa.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha insistido en que la Unión debe estimular el crecimiento y la competitividad del sector audiovisual reconociendo, al mismo tiempo, su trascendencia más general para salvaguardar la diversidad cultural.

### 1. La industria audiovisual europea

Siguiendo la estela de su Resolución, de 16 de noviembre de 2011, sobre el cine europeo en la era digital<sup>[1]</sup>, el Parlamento manifestó en su Resolución, de 28 de abril de 2015, sobre el cine europeo en la era digital<sup>[2]</sup> su firme apoyo a los cineastas europeos y puso de relieve la contribución del apoyo financiero prestado por el subprograma MEDIA de Europa Creativa. Además, subrayó la importancia de la alfabetización cinematográfica y del desarrollo de la audiencia.

En su Resolución, de 11 de septiembre de 2012, sobre la distribución en línea de obras audiovisuales en la Unión<sup>[3]</sup> se exploraban distintos aspectos relacionados con los derechos de autor y las dificultades para protegerlos que se derivan de la disponibilidad en formato digital de obras audiovisuales. En enero de 2017, la Comisión de Cultura y Educación (CULT) sometió a votación un informe de ejecución del programa Europa Creativa, y, por ende, de su subprograma MEDIA, y el Pleno aprobó la Resolución correspondiente el 2 de marzo de 2017<sup>[4]</sup>. En esta Resolución se subrayaba la necesidad de un presupuesto adecuado y de procedimientos administrativos simplificados a fin de lograr una mayor repercusión. Los diputados señalaron asimismo la importancia de facilitar el acceso a la financiación para las organizaciones y proyectos de pequeña escala.

### 2. Premio LUX

El premio LUX, creado por el Parlamento Europeo y atribuido por primera vez en 2007, tiene por objeto fomentar la distribución de obras europeas en la Unión poniendo a disposición los medios para el subtítulo de una película en las 24 lenguas oficiales de la Unión, incluida la lengua original de la obra y la versión para las personas sordas y con dificultades auditivas.

### 3. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual

Las resoluciones del Parlamento de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa del siglo pasado sobre la televisión abogaban reiteradamente por la introducción de normas técnicas comunes para la difusión directa por satélite y para la televisión de alta definición. La Directiva «Televisión sin Fronteras» se adoptó en 1989 y, desde entonces, ha recibido un firme apoyo por parte del Parlamento. La Directiva se revisó en 1997 y 2007 y pasó a denominarse «Directiva de servicios de comunicación audiovisual». Su adopción fue el resultado de las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo, que atendió la mayoría de las cuestiones planteadas por el Parlamento en la primera lectura.

El Parlamento ha seguido de cerca la aplicación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual. En su Resolución, de 22 de mayo de 2013, sobre la aplicación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual<sup>[5]</sup>, el Parlamento formuló distintas observaciones y recomendaciones, en particular en lo relativo a la accesibilidad, la promoción de las obras audiovisuales europeas, la protección de los menores, la publicidad, los desafíos futuros y la competencia internacional.

En su Resolución, de 4 de julio de 2013, sobre la televisión híbrida («televisión conectada a internet»)<sup>[6]</sup>, el Parlamento pidió a la Comisión que evaluase la necesidad de revisar la Directiva de servicios de comunicación audiovisual y otros requisitos actuales establecidos en reglamentaciones sobre redes y medios (por ejemplo, el paquete sobre telecomunicaciones). La necesidad de llevar a cabo una revisión afectaría, en particular, a las normas de localización y acceso no discriminatorio a las plataformas, tanto para los proveedores y desarrolladores de contenidos como para los usuarios, extendiendo al mismo tiempo el concepto de plataforma, así como a la adaptación de los instrumentos actuales a las nuevas circunstancias, en particular en vista del desarrollo de la televisión híbrida.

El 12 de marzo de 2014, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la preparación para la plena convergencia del mundo audiovisual<sup>[7]</sup> (en respuesta al Libro Verde de la Comisión sobre esta misma cuestión). En ella, el Parlamento tomó nota de la convergencia de los mercados, subrayó la necesidad de preservar el acceso y la facilidad de búsqueda de contenidos y de garantizar la pluralidad y los modelos de financiación, y analizó las infraestructuras y frecuencias, los valores y el marco reglamentario.

A raíz de estas resoluciones parlamentarias, y teniendo en cuenta la gran velocidad a la que evoluciona

[1] DO C 153E de 31.5.2013, p. 102.

[2] DO C 346 de 21.9.2016, p. 10.

[3] DO C 353E de 3.12.2013, p. 64.

[4] DO C 263 de 25.7.2018, p. 19.

[5] DO C 55 de 12.2.2016, p. 71.

[6] DO C 75 de 26.2.2016, p. 141.

[7] DO C 378 de 9.11.2017, p. 140.

el sector audiovisual, la Comisión presentó el 25 de mayo de 2016 una propuesta de modificación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual. La Comisión de Cultura y Educación, en calidad de comisión competente en este ámbito, sometió a votación su informe en abril de 2017 en el marco del procedimiento legislativo ordinario, y decidió entablar negociaciones interinstitucionales con el Consejo. Tras la conclusión de las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo el 6 de junio de 2018, la votación en comisión tuvo lugar el 11 de julio de 2018. La legislación revisada se aplicará a los organismos de radiodifusión, pero también a las

plataformas de vídeo a la carta y de distribución de vídeos, como Netflix, YouTube o Facebook, así como a las transmisiones en directo en plataformas de distribución de vídeos. Los negociadores del Parlamento también consiguieron garantizar una mayor protección para los menores, normas más estrictas en materia de publicidad y la obligación de que al menos un 30 % de los contenidos de los programas de las cadenas de televisión y de las plataformas de vídeo a la carta sean europeos. El Pleno aprobó las nuevas normas el 2 de octubre de 2018.

---

→ [Katarzyna Anna Iskra](#)

### 3.6.3. La educación y la formación profesional

*De conformidad con el principio de subsidiariedad, las políticas de educación y formación como tales son competencia de cada Estado miembro de la Unión. Así pues, la Unión desempeña en esta materia un papel de apoyo. Sin embargo, algunos retos son comunes a todos los Estados miembros —como el envejecimiento de las sociedades, las carencias de los trabajadores en cuanto a destrezas, la competencia mundial y la educación de la primera infancia— y, por lo tanto, es necesario hallar respuestas conjuntas y que los países trabajen juntos y aprendan unos de otros<sup>[1]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Si desea más información, consulte la ficha 3.6.4 sobre educación superior.

#### Base jurídica

Aunque la formación profesional fue definida como uno de los ámbitos de la acción comunitaria en el Tratado de Roma en 1957, la educación no fue reconocida formalmente como ámbito de competencia de la Unión hasta el Tratado de Maastricht, en 1992. El Tratado contempla que «la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística».

El Tratado de Lisboa no modificó las disposiciones sobre el papel de la UE en la educación y la formación (título XII, artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). Además, contiene una disposición que puede describirse como una «cláusula social» horizontal. En el artículo 9 del TFUE se afirma lo siguiente: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de [...] un nivel elevado de educación [y] formación [...]».

Asimismo, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (artículo 6 del TUE), se afirma lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente» (artículo 14) y «toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada» (artículo 15).

#### Objetivos

En sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la garantía de un nivel elevado de educación y formación. Así pues, los objetivos estratégicos a largo plazo de la UE sobre educación y formación, tal como los definió el Consejo en 2009, son: 1) hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad; 2) mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación; 3) promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; 4) incrementar la creatividad y la innovación, inclui-

do el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

#### Resultados

##### A. Europa 2020 y Educación y Formación 2020

La política de educación y formación ha recibido un impulso particular con la adopción de la Estrategia Europa 2020. Si bien la responsabilidad principal de los sistemas de educación y formación recae en los Estados miembros, la Unión desempeña un papel clave a la hora de apoyar y completar los esfuerzos para mejorar y modernizar sus sistemas educativos. En el marco de Europa 2020, los Estados miembros reciben cada año orientaciones específicas sobre las reformas prioritarias en forma de recomendaciones específicas por país.

En este ámbito, los instrumentos y las disposiciones para el trabajo conjunto a escala de la Unión se definen en el marco estratégico Educación y Formación 2020 (conocido como ET 2020). Sus cuatro objetivos son:

- Hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad.
- Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.
- Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

Como parte de ET 2020, se han establecido los siguientes valores de referencia de la Unión para 2020: 1) al menos el 95 % de los niños con edades comprendidas entre los 4 años y la edad de escolarización obligatoria deberá participar en la educación en la primera infancia; 2) el porcentaje de jóvenes de 15 años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15 %; 3) el número de abandonos prematuros de la educación y formación deberá estar por debajo del 10 %; 4) el porcentaje de personas con edades comprendidas entre 30 y 34 años que hayan terminado la educa-

ción superior deberá ser de al menos un 40 %; 5) una media de un 15 % como mínimo de los adultos (población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años) deberá participar en el aprendizaje permanente; 6) como mínimo un 20 % de la población con un título de educación superior y un 6 % de las personas de entre 18 y 34 años con una cualificación profesional inicial deberá haber pasado algún periodo de estudio o formación en el extranjero; 7) la proporción de titulados con empleo (personas de entre 20 y 34 años que han completado satisfactoriamente el segundo ciclo de enseñanza secundaria o enseñanza superior) que hayan terminado la formación en un plazo de uno a tres años deberá ser de al menos el 82 %.

A fin de aplicar las políticas de la Unión en los ámbitos de la educación y la formación profesionales, la Comisión opera a través del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), una de las agencias descentralizadas de la Unión.

## B. Una nueva Agenda de Competencias para Europa

En 2016 la Comisión publicó una Comunicación sobre la nueva Agenda de Capacidades para Europa [COM(2016)0381], en la que propone diez medidas para dotar a las personas de las capacidades necesarias en el mercado de trabajo y hacer un mejor uso de las capacidades que ya tienen, a fin de ayudarles a encontrar empleo de calidad:

- una Garantía de Capacidades que ayude a los adultos poco cualificados a adquirir un nivel mínimo de escritura, lectura, cálculo y competencias digitales;
- una revisión del Marco Europeo de Cualificaciones;
- la Coalición por las capacidades y los empleos digitales para apoyar la cooperación entre las partes interesadas en la educación, el empleo y la industria;
- el Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades para mejorar la información estratégica sobre capacidades;
- un perfil de capacidades de nacionales de terceros países para permitir detectar rápidamente y determinar las habilidades y las cualificaciones de los migrantes;
- apoyo a la educación y formación profesionales, en especial mediante actos y actividades dentro de la Semana Europea de la Formación Profesional;
- una revisión de la recomendación sobre competencias clave para ayudar a más personas a adquirir el conjunto de capacidades necesarias para trabajar y vivir en el siglo XXI;
- una revisión del marco Europass, que ofrece a las personas herramientas mejores y más fáciles de utilizar para presentar sus capacidades;

- una propuesta de Recomendación sobre el seguimiento de los titulados con el fin de mejorar la comprensión del rendimiento de los titulados tras su experiencia de educación y formación;
- un análisis y puesta en común de las mejores prácticas en materia de gestión de la movilidad de las personas altamente cualificadas y formadas entre países («flujo de cerebros»).

## C. Educación en la primera infancia

A raíz de la adopción del pilar europeo de derechos sociales, en el que se subraya que los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad, la cuestión de la educación en la primera infancia ha adquirido una importancia cada vez mayor. En mayo de 2018, la Comisión aprobó una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad [COM(2018)0271]. La propuesta se basa en trabajos anteriores en el mismo ámbito, en especial, los principios clave de un Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia, que presentó un grupo de trabajo formado por expertos nacionales en 2014.

## D. Espacio Europeo de Educación

En mayo de 2018, a raíz de la cumbre de Gotemburgo, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura» [COM(2018)0268]. En ella se define su visión de construir un Espacio Europeo de Educación» que incluya, entre otros elementos, una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la promoción del reconocimiento mutuo automático de los títulos de educación superior y de los resultados de los periodos de aprendizaje en el extranjero [COM(2018)0270].

## E. El programa Erasmus+ (2014-2020)

Erasmus+ es el programa de la Unión en los ámbitos de la educación, la formación, la juventud y el deporte para el periodo 2014-2020. Se basa en iniciativas anteriores de la Unión que fomentaban los intercambios y el desarrollo de sistemas de educación y formación y del trabajo para jóvenes.

Erasmus+ está diseñado para apoyar los esfuerzos de los países con objeto de utilizar de manera eficiente el potencial del capital humano y social europeo, a la vez que consolida el principio del aprendizaje permanente vinculando el apoyo al aprendizaje formal, no formal e informal en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud.

Los objetivos específicos que persigue el programa Erasmus+ en el ámbito de la educación y la formación son: 1) mejorar el nivel de competencias y habilidades clave, con especial atención a su adecuación al mercado de trabajo y su contribución a una

sociedad cohesionada; 2) fomentar mejoras de la calidad, excelencia en la innovación y la internacionalización entre las instituciones de educación y formación; 3) promover la aparición y el conocimiento de un espacio europeo del aprendizaje permanente diseñado para complementar las reformas políticas de ámbito nacional y apoyar la modernización de los sistemas de educación y formación; 4) impulsar la dimensión internacional de la educación y la formación; 5) mejorar la enseñanza y el aprendizaje de lenguas y promover la amplia diversidad lingüística de la Unión y la conciencia intercultural.

El ambicioso objetivo de Erasmus+ es fomentar sinergias y la alimentación recíproca entre los distintos ámbitos de la educación, la formación y la juventud, eliminando fronteras artificiales entre las distintas actividades y formatos de proyectos, promoviendo nuevas ideas, atrayendo nuevos agentes del mundo laboral y de la sociedad civil y alentando nuevas formas de cooperación. Para el sector de la educación, se trata de avanzar en estos objetivos dentro de un marco de acciones clave. La primera acción clave se centra en la movilidad de los estudiantes de la educación superior y en la educación y la formación profesionales, además del personal de todos los sectores educativos; la segunda se centra en las asociaciones, y la tercera apoya la reforma de las políticas.

La Comisión publicó su propuesta para un programa que lo continuara en mayo de 2018 [COM(2018)0367]. Propone denominar todo el programa simplemente como «Erasmus». La arquitectura general del programa no ha cambiado sustancialmente, incluidas las tres acciones clave ya establecidas en el marco de Erasmus+. No obstante, la Comisión recomienda duplicar el presupuesto hasta los 30 000 millones de euros en comparación con el periodo de programación 2014-2020.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha abogado siempre por una estrecha cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de la educación y la formación, así como por un refuerzo de la dimensión europea en las políticas educativas de los Estados miembros. El Parlamento participa activamente en el ciclo político relativo al ET 2020 y responde a los informes elaborados en este marco, por ejemplo, en su Resolución, de 23 de junio de 2016, sobre el seguimiento del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020).

### A. Erasmus

El Parlamento ha conseguido garantizar un aumento de los recursos presupuestarios disponibles para Erasmus+. El 12 de abril de 2016, el Parlamento adoptó también una Resolución sobre Erasmus+ y otros instrumentos para fomentar la movilidad en

la educación y la formación profesional. En su Resolución de 14 de septiembre de 2017, el Parlamento reconoció los efectos altamente positivos de Erasmus+. Destaca que el nuevo programa debe ser más abierto y accesible, y llama la atención sobre las dificultades que plantea el reconocimiento de los créditos del Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS). Pide la creación de una tarjeta electrónica europea para que los estudiantes tengan acceso a servicios en toda Europa. Los diputados subrayaron la importancia de fomentar la ciudadanía activa, la educación cívica y la identidad europea a través del programa.

### B. Educación y empleo

La Comisión de Cultura y Educación (CULT) y la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL) elaboraron un informe de propia iniciativa sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa». La Resolución se aprobó en el Pleno del 14 de septiembre de 2017. El Parlamento aboga por un enfoque holístico en materia de educación y desarrollo de competencias e invita a los Estados miembros no solo a centrarse en las capacidades que permiten encontrar empleo sino también en aquellas útiles para la sociedad. Otras cuestiones mencionadas fueron un enfoque más amplio para la mejora de las cualificaciones de los migrantes, la inversión en la educación y los cuidados infantiles, el impulso a las oportunidades de aprendizaje permanente, el papel clave del aprendizaje no formal e informal, así como el fomento de las capacidades empresariales, digitales y en materia de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).

Las comisiones CULT y EMPL elaboraron conjuntamente un informe sobre la propuesta de la Comisión relativa a la actualización del marco Europass. El nuevo marco Europass se adoptó el 18 de abril de 2018 mediante la Decisión (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo y del Consejo.

### C. Otros ámbitos específicos

El Parlamento también muestra gran interés por las comunicaciones de la Comisión que abordan ámbitos específicos de la educación y la formación. Otros ejemplos son las resoluciones del Parlamento de 22 de octubre de 2013 sobre un nuevo concepto de educación, de 15 de abril de 2014 sobre nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos, de 8 de septiembre de 2015 sobre el fomento del emprendimiento juvenil a través de la educación y la formación, de 12 de septiembre de 2017 sobre la formación universitaria continua y a distancia como parte de la estrategia europea de aprendizaje permanente y de 12 de junio de 2018 sobre la modernización de la educación en la Unión.

→ Michaela Franke / Pierre Hériard

## 3.6.4. La educación superior

*De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las políticas de educación superior se deciden a escala de cada Estado miembro de la Unión. El papel que la Unión desempeña en esta materia es principalmente de apoyo y coordinación. Los objetivos principales de la acción de la Unión en el ámbito de la educación superior incluyen fomentar la movilidad de los estudiantes y los docentes, favorecer el reconocimiento mutuo de diplomas y períodos de estudio, promover la cooperación entre instituciones de educación superior y desarrollar la educación (universitaria) a distancia.*

### Base jurídica

La educación —y, por ende, la educación superior— fue reconocida oficialmente como un ámbito de competencia de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht de 1992. El Tratado de Lisboa no modificó las disposiciones sobre el papel de la Unión en la educación y la formación (título XII, artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). El artículo 165, apartado 1, del TFUE estipula que «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística». En el artículo 165, apartado 2, del TFUE se estipula que la acción de la Unión se encaminará a «favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios», «promover la cooperación entre los centros docentes» e «incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros».

Además, contiene una disposición que puede describirse como una «cláusula social» horizontal. El artículo 9 del TFUE dispone: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de [...] un nivel elevado de educación [y] formación [...]».

Asimismo, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (artículo 6 del TUE), se afirma lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a la educación» (artículo 14).

### Objetivos

#### A. Objetivos en virtud de los Tratados de la Unión Europea

Sobre la base del compromiso a largo plazo de la Unión con el aprendizaje permanente y la movilidad, la mejora de la calidad y la eficacia de la educación y la formación y el refuerzo de la creatividad y la innovación, el artículo 165, apartado 2, del TFUE enumera

de forma explícita las metas de la acción de la Unión en el ámbito de la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte. Los siguientes objetivos son de particular importancia por lo que respecta a la educación superior:

- desarrollar la dimensión europea en la enseñanza;
- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando, entre otros, el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
- promover la cooperación entre los centros docentes;
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros;
- fomentar el desarrollo de la educación a distancia.

#### B. Prioridades actuales en materia de educación y formación

La Estrategia Europa 2020 ha reforzado el interés político europeo en la educación superior (COM(2010)2020). El logro de los objetivos de esta Estrategia, centrados en «un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», pasa por una inversión más eficaz en educación, investigación e innovación. Entre los principales objetivos figura un considerable aumento del número de jóvenes que terminen los estudios superiores (al menos el 40 % de las personas de entre 30 y 34 años de aquí a 2020). Este ambicioso objetivo se formuló ya en el «marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación» (ET 2020), adoptado por el Consejo Europeo en mayo de 2009<sup>[1]</sup>. Además de las iniciativas políticas propias de los Estados miembros, la Unión respalda activamente las prioridades del Proceso de Bolonia, que, desde sus inicios en 1999, ha trabajado en pos de unos sistemas de educación superior en Europa más comparables, compatibles y coherentes, labor que ha culminado con la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en virtud de la Declaración de la Conferencia ministerial celebrada en Budapest y Viena en marzo de 2010.

[1] DO C 119 de 28.5.2009, p. 2.

En 2017 la Comisión publicó la Comunicación sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior (COM(2017)0247), que se centra en tres ámbitos prioritarios:

- adaptar el desarrollo de capacidades en la educación superior a las necesidades del mercado de trabajo;
- hacer la educación superior ampliamente accesible, más inclusiva, y aumentar su interacción con la sociedad;
- fomentar la capacidad de innovación de la educación superior;
- incrementar la eficacia y la eficiencia de la educación superior.

En mayo de 2018, a raíz de la cumbre de Gotemburgo, la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada «Construyendo una Europa más fuerte: el papel de las políticas de juventud, educación y cultura» (COM(2018)0268). Este documento presenta la idea de la Comisión de construir un Espacio Europeo de Educación que incluya:

- un programa Erasmus+ reforzado;
- la creación de al menos veinte universidades europeas para 2024. Esto contribuiría a la creación de titulaciones europeas reconocidas en toda Europa;
- la creación de una tarjeta de estudiante europea para facilitar la movilidad;
- una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la promoción del reconocimiento mutuo automático de los títulos de educación superior y de educación secundaria alta y de los resultados de los períodos de aprendizaje en el extranjero (COM(2018)0270).

## Resultados

### A. Programa Erasmus+ (2014-2020)

Adoptado formalmente en diciembre de 2013<sup>[1]</sup> y en aplicación desde el 1 de enero de 2014, el objetivo fundamental de Erasmus+ es invertir en la educación, la formación, la juventud y el deporte de Europa a través de un único programa integrado. Erasmus+ combina políticas sectoriales y transversales anteriormente separadas en el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP, 2007-2013) en los ámbitos de la educación superior (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, programas bilaterales con otros países o continentes), la educación primaria (Comenius), la educación y la formación profesional (Leonardo da Vinci), la educación de adultos (Grundtvig), la juventud (La Juventud en Acción) y los estudios sobre la integración europea (Jean Monnet). Además, se incluye el deporte por primera vez. Erasmus+ cuenta con un

presupuesto de 14 000 millones EUR y es posible la cooperación tanto entre los Estados miembros como entre estos y terceros países. Erasmus+ persigue reestructurar y racionalizar las actividades en torno a tres acciones principales en el marco de los sectores a los que está dirigido:

- la movilidad de las personas por motivos de aprendizaje;
- la cooperación para la innovación y el intercambio de buenas prácticas;
- el apoyo a la reforma de las políticas.

Dentro de la arquitectura global de Erasmus+, la educación superior asume un papel central. Un mínimo del 33,3 %, del presupuesto total de Erasmus+ corresponde a la educación superior. Se espera que dos millones de estudiantes de educación superior participen en programas de movilidad durante el período de 2014 a 2020. Erasmus+ no solo apoya la movilidad de los estudiantes y los docentes de la educación superior, sino que también financia los programas conjuntos de máster Erasmus Mundus y los préstamos para másteres Erasmus+.

La Comisión Europea publicó su propuesta para un programa que lo continuara (2021-2027) en mayo de 2018 (COM(2018)0367). Se propone denominar todo el programa simplemente como «Erasmus». La arquitectura general del programa no ha sufrido cambios sustanciales, incluidas las tres acciones clave ya establecidas en el marco de Erasmus+. No obstante, se propone duplicar el presupuesto hasta los 30 000 millones de euros en comparación con el período de programación 2014-2020. El programa incluirá algunas iniciativas nuevas, como la creación de las universidades europeas antes mencionadas.

### B. Acciones Marie Skłodowska-Curie

Como parte de Horizonte 2020, el programa marco de investigación e innovación de la Unión, las Acciones Marie Skłodowska-Curie (MSCA, por sus siglas en inglés) apoyan la formación en investigación y el desarrollo profesional centrado en las capacidades de innovación. El programa financia una movilidad intersectorial a escala mundial en pro de la excelencia investigadora en cualquier campo. Por lo que se refiere a la educación superior, las becas MSCA fomentan la movilidad transnacional, intersectorial e interdisciplinar. Las MSCA se convertirán en el principal programa de la Unión para formación doctoral con la financiación de 25 000 proyectos de investigación de doctorado y posdoctorado. Además de fomentar la movilidad entre países, las MSCA también pretenden derribar las barreras reales o ficticias entre el mundo académico y otros sectores, especialmente el empresarial. Las MSCA también financian la Noche Europea de los Investigadores, una serie de actos públicos que tienen lugar en toda Europa cada año el cuarto viernes de septiembre para promover el trabajo de los investigadores.

[1] DO L 347 de 20.12.2013, p. 50.



## Papel del Parlamento Europeo

Dadas las competencias limitadas de la Unión en el ámbito de la educación superior, el papel del Parlamento ha consistido básicamente en fomentar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y reforzar la dimensión europea siempre que ha sido posible. Gracias a su importancia política creciente durante las últimas décadas, el Parlamento ha conseguido ejercer una mayor influencia en la definición de las políticas de educación superior en Europa.

### A. Movilidad

El Parlamento ha abogado sistemáticamente y con éxito por un aumento del presupuesto asignado a los programas existentes en el ámbito de la educación superior, incluido Erasmus+, y ha defendido con entusiasmo el cambio de las prioridades de financiación de la Unión en el próximo marco financiero plurianual hacia lo que considera unos gastos más orientados al futuro, como son los del ámbito de la educación superior.

En febrero de 2017 aprobó una Resolución sobre Erasmus+<sup>(1)</sup> que analiza los primeros años de ejecución del programa, subraya sus éxitos y propone cambios para mejorar la segunda parte del programa marco plurianual.

En su Resolución de 30 de mayo de 2018<sup>(2)</sup>, con la perspectiva del próximo marco financiero plurianual 2021-2027, el Parlamento insistió en la necesidad de triplicar el presupuesto actual para el programa Erasmus+.

### B. Relación con el empleo

A lo largo de los años el Parlamento siempre ha mostrado un interés por la educación superior y su relación con el empleo. En 2010 el Parlamento aprobó la Resolución titulada «Diálogo entre las universidades y las empresas: una nueva asociación para la modernización de las universidades europeas»<sup>(3)</sup>, en la que pedía un diálogo entre las instituciones de educación superior y las empresas en todos los ámbitos de estudio y recordaba la importancia de la formación continuada y de la movilidad, el fomento de la investigación y el intercambio de buenas prácticas. En 2012 el Parlamento aprobó una Resolución sobre la modernización de los sistemas de educación superior en Europa<sup>(4)</sup>, en la que pedía a las instituciones de educación superior que vuelvan a integrar el aprendizaje permanente en sus planes de estudio, se adapten a los nuevos retos creando campos de estudio que reflejen las necesidades del mercado de trabajo

y promuevan la igualdad de género en la educación superior. En esa Resolución, el Parlamento también insistía en que los Estados miembros deberían alcanzar el objetivo de invertir en educación superior el 2 % del PIB. Tras la Comunicación de la Comisión, de 30 de mayo de 2017, sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior (COM(2017)0247), el Parlamento aprobó el 12 de junio de 2018 una Resolución sobre la modernización de la educación en la Unión<sup>(5)</sup>. Por lo que se refiere a la educación superior, esta Resolución pide la creación de un Espacio Europeo de la Educación y anima a los Estados miembros a invertir más en educación superior y a favorecer la cooperación entre educación superior, el mundo laboral, la industria, las comunidades de investigación y la sociedad en su conjunto.

### C. El Proceso de Bolonia

El Parlamento ha mostrado un interés continuado en la consolidación y el progreso del Proceso de Bolonia. En 2012 aprobó una Resolución<sup>(6)</sup> en la que destacaba la importancia de las reformas de Bolonia para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y para los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En 2015 el Parlamento debatió la aplicación del Proceso de Bolonia<sup>(7)</sup>. Los diputados consideraron que las reformas de Bolonia contribuían a la mejora de la calidad de los sistemas educativos y a hacer más atractiva la educación superior en Europa. El Proceso de Bolonia también hacía más fácilmente comparables las estructuras de educación superior y proporcionaba sistemas de garantía de la calidad en el reconocimiento de los títulos.

En abril de 2018 el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación del Proceso de Bolonia<sup>(8)</sup> en la que pedía que la próxima conferencia ministerial del EEES en 2018 efectuara una evaluación crítica del Proceso. La Resolución destacaba la necesidad de mejorar la dimensión social de la educación, con oportunidades concretas de acceso a la educación superior para los estudiantes con discapacidades y procedentes de entornos desfavorecidos. Defendía mecanismos accesibles y equitativos para la asignación de becas de movilidad y ayudas y pedía también que la Unión y los Estados miembros incrementaran sus presupuestos de educación con el objetivo de garantizar que la educación superior pública sea gratuita y accesible para todos.

→ [Michaela Franke / Pierre Hériard](#)

<sup>(1)</sup> DO C 252 de 18.7.2018, p. 31.

<sup>(2)</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0226.

<sup>(3)</sup> DO C 161 E de 31.5.2011, p. 95.

<sup>(4)</sup> DO C 258 E de 7.9.2013, p. 55.

<sup>(5)</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0247.

<sup>(6)</sup> DO C 251 E de 31.8.2013, p. 24.

<sup>(7)</sup> DO C 346 de 21.9.2016, p. 2.

<sup>(8)</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0190.

## 3.6.5. La juventud

*La juventud es una política de ámbito nacional, por lo que queda excluida cualquier armonización de las legislaciones de los Estados miembros. A escala europea, la política de la juventud es uno de los ámbitos a los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario. El capítulo del programa Erasmus+ dedicado a la juventud fomenta el intercambio de jóvenes tanto dentro de la Unión como con terceros países. Durante los últimos años, la Unión Europea ha reforzado sus políticas para los jóvenes, como muestra la iniciativa del Cuerpo Europeo de Solidaridad.*

### Base jurídica

Los artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen la base de cualquier actuación de la Unión en el ámbito de la juventud. Las medidas incluidas en el ámbito de aplicación de los artículos 165 y 166 están sometidas al procedimiento legislativo ordinario. En lo que respecta a la política de juventud, queda excluida expresamente cualquier armonización de las legislaciones de los Estados miembros. El Consejo puede adoptar recomendaciones sobre la base de propuestas de la Comisión.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que posee el mismo valor jurídico que los Tratados (artículo 6 TUE), incluye un artículo sobre los derechos del niño (artículo 24), así como un artículo para la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo (artículo 32).

### Objetivos

El artículo 165 del TFUE establece que la acción de la Unión debe ir encaminada a favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, como los que trabajan en el ámbito de la juventud, y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, a fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa. El artículo 166, permite a la Unión desarrollar una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros. Este artículo encarga a la Unión que facilite el acceso a la formación profesional y aliente la movilidad de los instructores y formadores, especialmente de los jóvenes.

Más allá de lo expresado en estos artículos, los jóvenes y los niños se benefician de políticas de la Unión en otros ámbitos, por ejemplo en las áreas de educación, formación profesional y salud o en lo que se refiere a los derechos y a la protección de la infancia y la juventud.

### Resultados

#### A. Marco estratégico

##### 1. La Estrategia de la Unión para la Juventud 2010-2018

En noviembre de 2009 el Consejo adoptó una Resolución relativa a un marco renovado para la coopera-

ción europea en el ámbito de la juventud (2010-2018) (DO C 311 de 19.12.2009, pp. 1-11). Sus dos objetivos generales son la creación de más oportunidades en condiciones de igualdad para los jóvenes en la educación y en el mercado de trabajo y la promoción de la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad de los jóvenes. Se adoptarán iniciativas en ocho ámbitos de acción: educación y formación, empleo y espíritu empresarial, salud y bienestar, participación, actividades de voluntariado, inclusión social, la juventud y el mundo, y creatividad y cultura.

El trabajo se organizará en ciclos trienales. Para el presente ciclo, de 2016 a 2018, el Consejo ha fijado seis objetivos clave: 1) una mayor inclusión social de todos los jóvenes; 2) una mayor participación de todos los jóvenes en la vida democrática y cívica de Europa; 3) una transición más fácil para los jóvenes de la juventud a la vida adulta, en particular en lo que respecta a la integración en el mercado de trabajo; 4) apoyo a la salud y el bienestar de los jóvenes, incluida la salud mental; 5) contribuciones para abordar los desafíos y las oportunidades de la era digital para la política de juventud, el trabajo en el ámbito de la juventud y los jóvenes; y 6) contribuciones para dar respuesta a las oportunidades y los desafíos que plantea el creciente número de migrantes y refugiados jóvenes en la Unión.

#### 2. Estrategia Europa 2020

Lanzada en 2010, la Estrategia Europa 2020 se centra en los jóvenes y aborda diferentes objetivos, como la reducción del abandono escolar, el aumento de la proporción de jóvenes licenciados y el desarrollo de un paquete completo de iniciativas políticas para la educación y el empleo. Esto incluye «Tu primer trabajo EURES», un plan de movilidad laboral para facilitar la inserción laboral en toda Europa.

En su Comunicación de mayo de 2018 titulada «Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud» (COM(2018)0269), la Comisión propuso que se prestara especial atención a los siguientes ámbitos de actuación:

- impulsar la participación de los jóvenes en la vida democrática y cívica;
- conectar a los jóvenes de toda la Unión Europea y fuera de ella para impulsar el compromiso vo-

luntario, la movilidad en el aprendizaje, la solidaridad y el entendimiento intercultural;

- apoyar la capacitación de los jóvenes a través de la calidad, la innovación y el reconocimiento del trabajo de los jóvenes.

## B. Programas relacionados de gasto de la Unión

### 1. Erasmus+

Erasmus+ contiene un capítulo específico sobre juventud, para el que se han reservado aproximadamente 2 100 millones EUR. Sus objetivos específicos son los siguientes: 1) mejorar el nivel de competencias y capacidades fundamentales de los jóvenes y promover su participación en la vida democrática en Europa y en el mercado laboral, la ciudadanía activa, el diálogo intercultural, la integración social y la solidaridad; 2) promover mejoras en la calidad del trabajo en el ámbito de la juventud; 3) complementar las reformas de las políticas en las esferas local, regional y nacional, y apoyar el desarrollo de una política de la juventud basada en el conocimiento y la experiencia; y 4) potenciar la dimensión internacional de las actividades juveniles y el papel de los animadores y las organizaciones en el ámbito de la juventud como estructuras de apoyo para los jóvenes.

Erasmus+ apoya directamente el Servicio Voluntario Europeo (SVE). El SVE está diseñado para ayudar a los jóvenes a pasar tiempo en el extranjero participando en proyectos de voluntariado. Este plan de aprendizaje no formal está certificado en toda Europa a través del instrumento de reconocimiento Youthpass.

Un programa derivado de Erasmus+, Erasmus para Jóvenes Emprendedores, proporciona a los futuros emprendedores la oportunidad de aprender de sus homólogos con experiencia que dirigen pequeñas empresas en otros países participantes.

### 2. Erasmus 2021-2027

En su propuesta para el nuevo programa Erasmus para 2021-2027 (COM(2018)0367), la Comisión recomienda duplicar el presupuesto hasta 30 000 millones EUR respecto al período de programación 2014-2020, con 3 100 millones EUR destinados a la juventud. Uno de los objetivos de la propuesta es promover una identidad europea con la experiencia de viaje DiscoverEU, que proporcionará a los jóvenes oportunidades para descubrir el patrimonio y la diversidad cultural de Europa. Entre los beneficiarios del programa habrá alumnos de escuelas y de educación superior, pero también de formación profesional y jóvenes trabajadores.

## C. Otras iniciativas de la Unión

### 1. La Garantía Juvenil

En abril de 2013 el Consejo adoptó una Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 120, de 26.4.2013, pp. 1-6). Esto es un impor-

tante compromiso para garantizar que los jóvenes reciban una oferta de empleo de calidad, educación complementaria o formación en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. Aunque los Estados miembros aún no han aplicado ni financiado esta política, las regiones en las que el desempleo juvenil supere el 25 % pueden optar a cofinanciación de la Unión en virtud de una línea presupuestaria específica, la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo<sup>[1]</sup>.

### 2. Cuerpo Europeo de Solidaridad

El Cuerpo Europeo de Solidaridad es una iniciativa lanzada por la Comisión en diciembre de 2016. Proporciona a los jóvenes entre 18 y 30 años la posibilidad de trabajar, como voluntarios o no, en proyectos en su propio país o en el extranjero. Hasta el momento se han inscrito 72 000 jóvenes y 7 000 de ellos participan directamente en actividades solidarias. En agosto de 2018 la Comisión pidió a las partes interesadas que presentaran ideas para nuevos proyectos de esta iniciativa. Se ha reservado un total de 44 millones EUR del presupuesto de la Unión para los proyectos seleccionados, que estarán abiertos a todos los jóvenes de Europa y fuera de ella. El 11 de junio de 2018, la Comisión publicó su propuesta para el Cuerpo Europeo de Solidaridad posterior a 2020, con una asignación de 1 260 millones EUR que permitirán la participación de aproximadamente 350 000 jóvenes en actividades solidarias (COM(2018)0440).

### 3. Políticas de protección de la infancia

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad. El Tratado de Lisboa introdujo para la Unión el objetivo de promover los derechos de los niños, mientras que la Carta de los Derechos Fundamentales garantiza la protección de los derechos de los niños por parte de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

El 15 de febrero de 2011, la Comisión adoptó la Comunicación «Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño» (COM(2011)0060), cuya finalidad es reafirmar el claro compromiso de todas las instituciones de la Unión y de todos los Estados miembros con la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos del niño en todas las políticas pertinentes de la Unión y transformarlo en resultados concretos. Los derechos del niño y la prevención de la violencia contra niños, jóvenes, mujeres y grupos de riesgo también están protegidos y se promueven a través del Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía (2014-2020).

En 2016 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron una Directiva relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los pro-

<sup>[1]</sup> Para más información véase la ficha 2.3.2 sobre el Fondo Social Europeo, sección B.2.

cesos penales (DO L 132 de 21.5.2016, p. 1), con el fin de garantizar que los niños sospechosos o acusados en procesos penales sean capaces de comprender y seguir esos procedimientos y de ejercer su derecho a un juicio justo, así como para prevenir la reincidencia de los niños y favorecer su integración social.

#### 4. Juventud y medios de comunicación

Las tecnologías en línea pueden ofrecer oportunidades únicas a la infancia y a la juventud dándoles acceso a conocimientos y permitiéndoles beneficiarse del aprendizaje digital y participar en el debate público. No obstante, los niños también pueden ser especialmente vulnerables frente a las nuevas tecnologías. Por esta razón, la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1) prohíbe que los servicios de televisión lineales emitan contenidos que puedan ser gravemente nocivos para los menores. El contenido potencialmente nocivo para los menores debe emitirse a una hora en que estos no lo vean o quedar bloqueado por medios tecnológicos para que no puedan acceder a él. En cuanto a los servicios de comunicación audiovisual no lineales a la carta, estos solo pueden facilitar dicho contenido de una manera que garantice que, en circunstancias normales, los menores no entren en contacto con él.

#### 5. Portal Europeo de la Juventud

El Portal Europeo de la Juventud es una página web dirigida a los jóvenes de toda Europa para ayudarles a orientarse entre todas las oportunidades que ofrece la Unión en distintos campos de interés, como son el voluntariado, el empleo, el aprendizaje, la cultura y la creatividad, y muchos otros.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha apoyado una estrecha cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la juventud. Ha acompañado y asumido un papel activo en la elaboración de la política de juventud, por ejemplo mediante sus Resoluciones sobre una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación (DO C 161E de 31.5.2011, p. 21), sobre la aplicación de la Estrategia de la UE para la Juventud 2010-2012 (DO C 93 de 9.3.2016, p. 61), sobre la evaluación de la Estrategia de la UE para la Juventud 2013-2015 (DO C 215 de 19.6.2018, p. 212) y sobre la Garantía Juvenil (DO C 440 de 30.12.2015, p. 67).

En los últimos años el Parlamento ha aprobado otras numerosas Resoluciones sobre el empleo juvenil (por ejemplo, DO C 224 de 21.6.2016, p. 19), el emprendimiento (DO C 316 de 22.9.2017, p. 76) y sobre po-

líticas de competencias para combatir el desempleo juvenil (DO C 11 de 12.1.2018, p. 44).

El Parlamento también protege los mejores intereses de los niños basándose en peticiones que se le dirigen (DO C 66 de 21.2.2018, p. 2) y ha aprobado una Resolución sobre la reducción de las desigualdades, en especial con respecto a la pobreza infantil (DO C 366 de 27.10.2017, p. 19). El Parlamento también se ha centrado en los derechos de los niños más allá de las fronteras de la Unión, con la promoción de Resoluciones sobre la situación de los niños en todo el mundo, por ejemplo, sobre la educación para los niños en situaciones de emergencia y crisis prolongadas (DO C 366 de 27.10.2017, p. 151) o sobre la desnutrición y la malnutrición infantil en los países en desarrollo (DO C 289 de 9.8.2016, p. 71). En 2015 aprobó una Resolución sobre la lucha contra el abuso sexual infantil en internet (DO C 316 de 30.8.2016, p. 109)<sup>[1]</sup>. Durante el Pleno de octubre de 2018 aprobó la propuesta legislativa de la Comisión para la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (P8\_TA(2018)0364). Con las nuevas disposiciones se exigirá a las empresas de radiodifusión que reduzcan la exposición de los menores a publicidad de alimentos o bebidas no saludables; se prohibirán contenidos que inciten a la violencia, el odio y el terrorismo; y se someterá a normas muy estrictas la violencia gratuita y la pornografía.

En las negociaciones relativas al programa Erasmus+ de 2012-2013, el Parlamento defendió con firmeza la inclusión de un capítulo aparte dedicado a la juventud, con una dotación específica para la financiación de sus acciones clave. Además, insistió en la necesidad de mejorar las posibilidades de participación de los jóvenes desfavorecidos. En su Resolución de 17 de septiembre de 2017 (DO C 337 de 20.9.2018, p. 131) propuso que el programa sucesor se centre en el aprendizaje permanente y la movilidad y recomendó que se adapten las prioridades del programa Erasmus, de la estrategia de la UE para la juventud y de otros programas financiados por la Unión. En junio de 2018 el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político sobre la propuesta relativa al Cuerpo Europeo de Solidaridad, que ahora deben adoptar formalmente ambas instituciones.

A fin de animar a los jóvenes a emprender sus propios proyectos europeos, el Parlamento y la Fundación Premio Internacional Carlomagno de Aquisgrán crearon en 2008 el Premio Europeo Carlomagno de la Juventud, concedido cada año a proyectos que promueven el entendimiento europeo e internacional.

→ [Michaela Franke / Pierre Hériard](#)

<sup>[1]</sup> Para más información véase la ficha 3.6.2 sobre política audiovisual y de los medios de comunicación.

## 3.6.6. La política lingüística

*Como parte de su labor de promoción de la movilidad y el entendimiento intercultural, la Unión Europea considera prioritario el aprendizaje de lenguas y financia numerosos programas y proyectos en este ámbito. Para la Unión, el multilingüismo es un elemento importante de la competitividad europea, por lo que uno de los objetivos de la política lingüística de la Unión es que todo ciudadano europeo domine, además de su lengua materna, otros dos idiomas.*

### Base jurídica

En Europa, la diversidad lingüística es una realidad: los idiomas, la expresión más directa de la cultura, son parte integral de la identidad europea y, en una Unión basada en la divisa «Unida en la diversidad», la capacidad para comunicarse en varias lenguas constituye una baza importante tanto para los ciudadanos como para las organizaciones y las empresas. Las lenguas no solo desempeñan un papel clave en el día a día de la Unión Europea, sino que también revisten una importancia fundamental en el respeto de la diversidad cultural y lingüística de esta.

El respeto de la diversidad lingüística es un valor esencial de la Unión, al igual que el respeto de la persona y la apertura a otras culturas, lo que queda consagrado en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE), que hace referencia a la inspiración «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa» y confirma «su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos». En el artículo 2 del TUE, se concede gran importancia al respeto de los derechos humanos y a la no discriminación y, en el artículo 3, se afirma que «la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística». En el artículo 165, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se hace hincapié en que «la acción de la Unión se encaminará a [...] desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros» en el pleno respeto de su diversidad cultural y lingüística (artículo 165, apartado 1, del TFUE).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en el año 2000 y jurídicamente vinculante en virtud del Tratado de Lisboa, prohíbe la discriminación por razón de lengua (artículo 21) e impone a la Unión la obligación de respetar la diversidad lingüística (artículo 22).

El primer Reglamento, de 1958, por el que se fijaba el régimen lingüístico de la antigua Comunidad Económica Europea (DO L 17 de 6.10.1958, p. 385), ha ido modificándose a raíz de las sucesivas adhesiones a la Unión y, junto con el artículo 55, apartado 1, del TUE, establece cuáles son las lenguas oficiales de esta<sup>[1]</sup>.

<sup>[1]</sup> Las veinticuatro lenguas oficiales de la Unión son el alemán, el búlgaro, el castellano, el checo, el croata, el danés, el eslovaco, el esloveno, el estonio, el finés, el francés, el

griego, el húngaro, el inglés, el irlandés, el italiano, el letón, el lituano, el maltés, el neerlandés, el polaco, el portugués, el rumano y el sueco.

### Objetivos

La política lingüística de la Unión se basa en el respeto de la diversidad lingüística de todos los Estados miembros y en la creación de un diálogo intercultural en toda la Unión. Para hacer del respeto mutuo una realidad, la Unión promueve la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras, así como la movilidad de todos los ciudadanos, a través de programas específicos de educación y formación profesional. Se considera que el conocimiento de lenguas extranjeras es una de las capacidades básicas que ha de poseer todo ciudadano de la Unión para aumentar sus oportunidades de formación y de empleo. La Unión colabora asimismo con los Estados miembros en la protección de las minorías sobre la base de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa.

En su contribución a la Cumbre Social celebrada el 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo, la Comisión expuso la idea de un «Espacio Europeo de Educación» en el que, para 2025, «hablar dos idiomas, además de su lengua materna, sea lo normal» (COM(2017)0673). Tras la Cumbre, la Comisión publicó una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas, cuya adopción está prevista para el segundo semestre de 2018 (COM(2018)0272).

### Resultados

#### A. Evolución de la política lingüística y apoyo a la investigación en materia de lenguas

##### 1. Comparación de datos sobre competencia lingüística

La Comisión presentó en 2005 una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al indicador europeo de competencia lingüística

griego, el húngaro, el inglés, el irlandés, el italiano, el letón, el lituano, el maltés, el neerlandés, el polaco, el portugués, el rumano y el sueco.

(COM(2005) 356), un instrumento para medir los conocimientos de idiomas que poseen globalmente los Estados miembros. El correspondiente marco fue definido en una Comunicación de la Comisión adoptada el 13 de abril de 2007 (COM(2007) 184). Tal como señala la Comisión en su Comunicación de 2005, «el objetivo de este indicador es medir los conocimientos de idiomas que posee globalmente cada Estado miembro». Este indicador ayudará asimismo a determinar la eficacia de las medidas adoptadas para la consecución del objetivo «lengua materna + dos» al ofrecer datos comparables relativos a los conocimientos de idiomas en cada uno de los Estados miembros. Además, se creó una Junta consultiva, que en 2011 presentó los resultados del primer estudio, en el que se puso de manifiesto que era necesaria una estrategia de aprendizaje de idiomas en la escuela mejor aplicada.

## 2. Centro Europeo de Lenguas Modernas y Mercator

La Unión presta su apoyo a dos centros de investigación en materia de lenguas: el Centro Europeo de Lenguas Modernas y el Centro Europeo de Investigación Mercator sobre el Multilingüismo y el Aprendizaje de Lenguas. El Centro Europeo de Lenguas Modernas promueve la excelencia y la innovación en la enseñanza de lenguas y ayuda a los europeos a aprender lenguas de forma más eficaz. El objetivo principal del Centro es ayudar a los Estados miembros a aplicar eficazmente las políticas de aprendizaje de lenguas centrándose en la enseñanza y el aprendizaje de lenguas, fomentando el diálogo y el intercambio de buenas prácticas y prestando apoyo a redes y proyectos de investigación relacionados con sus programas. Por su parte, Mercator, que forma parte de una red de cinco centros de investigación y documentación, está especializado en las lenguas regionales y minoritarias de la Unión Europea.

## 3. Máster Europeo en Traducción

El Máster Europeo en Traducción (EMT, por sus siglas en inglés) es un distintivo de calidad que se concede a los programas universitarios de traducción que cumplen determinadas normas profesionales y exigencias del mercado, y tiene como principales objetivos la mejora cualitativa de la formación de los traductores y la incorporación de personas muy cualificadas al ejercicio profesional de la traducción en la Unión. El EMT busca mejorar la condición de la profesión de traductor en la Unión Europea.

## B. Programas de acción

### 1. Programa Erasmus+

Erasmus+ es el programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión para el período 2014-2020. La promoción del aprendizaje de lenguas y la diversidad lingüística es uno de los objetivos específicos del programa. En la Guía del programa Eras-

mus+, se afirma que «las oportunidades creadas para ofrecer apoyo lingüístico están orientadas a aumentar la eficiencia y la efectividad de la movilidad, a mejorar el funcionamiento del aprendizaje y, por lo tanto, a contribuir al objetivo específico del programa» (p. 9). A los participantes en actividades de movilidad se les ofrece el apoyo lingüístico en línea de Erasmus+ para que aprendan la lengua del país de acogida. Erasmus+ favorece asimismo la cooperación para la innovación y el intercambio de buenas prácticas a través de asociaciones estratégicas en el ámbito de la enseñanza y el aprendizaje de lenguas. Por otra parte, cuando lo necesiten los beneficiarios de asociaciones estratégicas que organicen actividades de formación y enseñanza de larga duración dirigidas a personal, trabajadores en el ámbito de la juventud y estudiantes, se proporcionará financiación para apoyo lingüístico. El programa Erasmus+ financia asimismo todos los años múltiples proyectos para apoyar la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas de signos y fomentar la protección de las lenguas minoritarias y la sensibilización respecto a la diversidad lingüística.

La Comisión publicó en mayo de 2018, tras la Cumbre de Gotemburgo celebrada en 2017, su propuesta de un programa que sucediera a Erasmus+ para el período 2021-2027 (COM(2018)0367). La propuesta tiene por objeto mejorar el aprendizaje de idiomas, en particular mediante una mayor utilización de las herramientas en línea. Dentro de su acción clave 1, respaldará las «oportunidades de aprendizaje de idiomas, incluidas las que respaldan actividades de movilidad».

### 2. Programa Europa Creativa

Como parte del Programa Europa Creativa, se apoya la traducción de libros y manuscritos a través del subprograma Cultura.

### 3. Día Europeo de las Lenguas

Ante el enorme éxito del Año Europeo de las Lenguas en 2001, la Unión y el Consejo de Europa decidieron celebrar todos los años, el 26 de septiembre, el Día Europeo de las Lenguas, con actividades de todo tipo dirigidas a fomentar el aprendizaje de idiomas en toda la Unión. El fin de esta iniciativa es concienciar a los ciudadanos acerca de la multitud de lenguas habladas en Europa y animarlos a aprender idiomas.

### 4. Sello Europeo de las Lenguas

El Sello Europeo de las Lenguas es un galardón de la Comisión concebido para impulsar nuevas iniciativas en materia de enseñanza y aprendizaje de lenguas, premiar métodos novedosos de enseñanza de idiomas y sensibilizar sobre las lenguas regionales y minoritarias. Con estos premios se distinguen, de entre los proyectos procedentes de los distintos países participantes, la iniciativa más innovadora en materia de aprendizaje de lenguas, la persona que

más haya avanzado en el aprendizaje de lenguas extranjeras y el mejor profesor de idiomas.

## 5. Juvenes Translatores

La Comisión concede todos los años un premio a la mejor traducción de un alumno de diecisiete años en cada uno de los Estados miembros. Los alumnos pueden elegir como lengua de origen y de destino cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Diversidad lingüística

En primer lugar, cabe señalar que el Parlamento Europeo ha adoptado una política lingüística de multilingüismo pleno, por lo que todas las lenguas de la Unión tienen la misma importancia; todos los documentos parlamentarios se traducen a todas las lenguas oficiales y todos los diputados al Parlamento Europeo tienen derecho a hablar en la lengua que elijan.

En su Resolución, de 24 de marzo de 2009, sobre el multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido (DO C 117E de 6.5.2010, p. 59), el Parlamento se reafirmó en su apoyo a las políticas de la Unión en materia de multilingüismo y pidió a la Comisión que formulara medidas de fomento de la diversidad lingüística.

El 19 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo aprobó los programas Erasmus+ y Europa Creativa. El Parlamento añadió una disposición destinada específicamente a financiar el subtítulo, el doblaje y la audiodescripción de películas europeas, con el objetivo de facilitar la difusión transfronteriza de las obras europeas. El Parlamento puede, en cuanto legislador, elaborar informes de propia iniciativa con el fin de impulsar el desarrollo de la política lingüística en Europa.

En 2018, la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento ha trabajado en un informe de propia iniciativa sobre la igualdad lingüística en la era digital, basado en un estudio titulado «La igualdad lingüística en la era digital: hacia un proyecto de lenguaje humano» elaborado a petición del Grupo de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas (STOA) del Parlamento. El 11 de septiembre de 2018, el Pleno aprobó la Resolución sobre la igualdad lingüística en la era digital (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0332).

Cada año, desde 2007, el Parlamento Europeo concede el Premio LUX de Cine. Dicho Premio incluye el subtítulo de las tres películas finalistas en las 24 lenguas oficiales de la Unión Europea.

### B. Apoyo a las lenguas minoritarias

El Parlamento aprobó el 23 de noviembre de 2016 una Resolución sobre las lenguas de signos y los intérpretes profesionales de lengua de signos (DO C 224 de 27.6.2018, p. 68), con la que buscaba recalcar que los ciudadanos sordos, sordociegos e hipoacúsicos deben tener acceso a la misma información y comunicación que el resto a través de la interpretación en lengua de signos, los subtítulos, el reconocimiento vocal o formas de comunicación alternativas, incluida la interpretación de lenguas orales, y en la que señalaba asimismo que las instituciones de la Unión actualmente ya prevén la accesibilidad de los actos públicos y las reuniones de comisiones.

En 2013, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre las lenguas europeas amenazadas de desaparición y la diversidad lingüística en la Unión Europea (DO C 93 de 9.3.2016, p. 52), en la que pedía a los Estados miembros que prestaran mayor atención a las lenguas europeas amenazadas de desaparición y se comprometieran con la protección y el fomento de la diversidad del patrimonio lingüístico y cultural de la Unión.

Un estudio titulado «Lenguas minoritarias y educación: prácticas idóneas y dificultades», encargado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento y publicado a principios de 2017, analiza la situación de las lenguas minoritarias en la educación a través de trece estudios de casos.

El 7 de febrero de 2018, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la protección y no discriminación de minorías en los Estados miembros de la Unión (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0032). En ella se anima a los Estados miembros a garantizar la defensa del derecho a utilizar una lengua minoritaria y a proteger la diversidad lingüística dentro de la Unión. Defiende el respeto de los derechos lingüísticos en las comunidades en las que exista más de una lengua oficial y pide a la Comisión que refuerce la promoción de la enseñanza y el uso de las lenguas regionales y minoritarias.

---

→ [Michaela Franke / Pierre Hériard](#)

### 3.6.7. El deporte

*El deporte es un ámbito en el que las responsabilidades de la Unión son relativamente nuevas, ya que no se adquirieron hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. La Unión es responsable de desarrollar políticas basadas en datos contrastados, así como de fomentar la cooperación y gestionar iniciativas a favor de la actividad física y el deporte en toda Europa. En el período 2014-2020, se ha puesto a disposición una línea presupuestaria específica por vez primera vez en el marco del programa Erasmus+ para apoyar proyectos y redes en el ámbito del deporte.*

#### Base jurídica

Si bien antes de 2009 no figuraba en los Tratados ninguna competencia jurídica específica en materia de deporte, la Comisión sentó las bases de una política de la Unión para el deporte con el Libro Blanco sobre el deporte de 2007 y el Plan de Acción «Pierre de Coubertin» en 2008.

Con el Tratado de Lisboa, la Unión Europea adquirió una competencia específica en materia de deporte. El artículo 6, letra e), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) confiere a la Unión la competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar o complementar las acciones de los Estados miembros en el ámbito del deporte, mientras que el artículo 165, apartado 1, del TFUE describe pormenorizadamente la política de deporte, declarando que la Unión «contribuirá a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa». El artículo 165, apartado 2, precisa que la acción de la Unión se encaminará a «desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes».

La Unión cuenta ahora con una base jurídica para apoyar estructuralmente el sector con el Programa Erasmus+ y para hablar con una sola voz en foros internacionales y terceros países. Los ministros de deporte de la Unión también participan en las reuniones del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

Por otra parte, las competencias de la Unión en el ámbito del mercado único ya han tenido un impacto considerable en el deporte. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido desarrollando una jurisprudencia significativa con repercusiones importantes en el mundo del deporte (como el asunto Bosman). Al mismo tiempo, la Unión ha ejercido sus competencias de Derecho indicativo («soft law»), mediante sus respectivos programas de financiación, en ámbitos estrechamente relacionados con el deporte como la educación, la salud y la integración social.

#### Objetivos

La existencia de una nueva competencia específica en los Tratados ofrece nuevas oportunidades de intervención de la Unión en el ámbito del deporte. La Unión trabaja para alcanzar los objetivos de una mayor equidad y apertura en las competiciones deportivas, así como una mayor protección de la integridad física y moral de los deportistas, al tiempo que tiene en cuenta la especificidad del deporte. La Unión abarca, en particular, tres aspectos del ámbito del deporte: 1) la función social del deporte; 2) su dimensión económica; y 3) el marco político y jurídico del sector del deporte.

#### Resultados

##### A. Formulación de políticas

###### 1. El Libro Blanco sobre el deporte y el Plan de Acción «Pierre de Coubertin» (2007)

El Libro Blanco sobre el deporte, presentado por la Comisión en julio de 2007, constituyó la primera «iniciativa global» en materia de deporte de la Unión. La aplicación de las medidas propuestas permitió a la Comisión recopilar datos útiles sobre asuntos que deberían tratarse en el futuro. El Libro Blanco señala varios objetivos, como la mejora de la función social del deporte, el fomento de la salud pública a través de la actividad física, el impulso de las actividades de voluntariado, la mejora de la dimensión económica del deporte y la libre circulación de los jugadores, la lucha contra el dopaje, la corrupción y el blanqueo de capitales, así como el control de los derechos de difusión, entre muchos otros.

###### 2. El desarrollo de la dimensión europea en el deporte

El Libro Blanco sobre el deporte de 2007 preparó el camino para la Comunicación de la Comisión de enero de 2011 relativa al impacto del Tratado de Lisboa en el deporte, titulada «Desarrollo de la dimensión europea en el deporte» (COM(2011)0012).

Este es el primer documento de política adoptado por la Comisión en el ámbito del deporte desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Dicha Co-



municación subraya el potencial del deporte a la hora de contribuir significativamente a alcanzar los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020, reconociendo que el deporte contribuye a mejorar la empleabilidad y fomenta la integración social. La Comunicación de la Comisión también sugiere que la Unión debería suscribir el Convenio contra el Dopaje del Consejo de Europa, elaborar y aplicar dispositivos de vigilancia y requisitos de seguridad para acontecimientos deportivos internacionales, seguir avanzando en el establecimiento de objetivos nacionales sobre la base de las directrices de actividad física de la Unión y establecer normas para que las personas con discapacidad puedan acceder a las instalaciones y los acontecimientos deportivos.

En el plano económico, la Comisión pide a las asociaciones deportivas que establezcan mecanismos para la venta colectiva de los derechos de retransmisión con vistas a garantizar una redistribución adecuada de los ingresos. Otras cuestiones abordadas en la Comunicación están relacionadas con los derechos de propiedad intelectual en el ámbito del deporte, la promoción del intercambio de mejores prácticas para una financiación transparente y sostenible del deporte, y el seguimiento de la aplicación de la legislación sobre ayudas estatales en el ámbito del deporte.

### 3. Los Planes de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (2014-2017 y 2017-2020)

El Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte constituye el documento más importante de la política europea en materia de deporte. El primer plan fue aprobado por el Consejo en su Resolución de 20 de mayo de 2011<sup>[1]</sup>, y el segundo, el 21 de mayo de 2014<sup>[2]</sup>. El Plan 2014-2017 contemplaba tres prioridades: la integridad del deporte, su dimensión económica y la relación entre el deporte y la sociedad. A fin de abordar estos temas prioritarios, los Estados miembros y la Comisión establecieron cinco grupos de expertos encargados, respectivamente, del amaño de partidos, la buena gobernanza, la dimensión económica del deporte, la actividad física beneficiosa para la salud (AFBS), y el desarrollo de recursos humanos en el mundo del deporte.

El 23 de mayo de 2017, el Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, en su sesión dedicada al deporte, adoptó el nuevo Plan de Trabajo de la

Unión Europea para el Deporte (2017-2020)<sup>[3]</sup>. Los objetivos generales son los siguientes:

- La integridad del deporte, con especial hincapié en la buena gobernanza, la protección de los menores, la lucha contra el amaño de partidos, el dopaje y la corrupción;
- La dimensión económica, con especial hincapié en la innovación en el deporte, y el deporte y el mercado único digital;
- El deporte y la sociedad, con especial hincapié en la integración social, los entrenadores, los medios de comunicación, el medio ambiente, la salud, la educación y la diplomacia deportiva.

Se crearán dos grupos de expertos (que abordarán la integridad y las capacidades, por un lado, y el desarrollo de recursos humanos en el deporte, por otro), en lugar de los cinco del anterior plan de trabajo, y se establecerán nuevos métodos de trabajo, como las reuniones de agrupaciones específicas.

También se ha pedido a la Comisión que garantice el seguimiento de la labor realizada por los anteriores grupos de alto nivel sobre «Deporte de base» y «Deporte y Diplomacia».

A raíz de la propuesta de la Comisión, se ha prolongado el período de vigencia del plan de trabajo hasta finales de 2020, es decir 3,5 años en total, con el fin de armonizarlo con el programa Erasmus+ y el marco financiero plurianual.

Dado que los grandes acontecimientos deportivos constituyen una buena ocasión para celebrar el desempeño, los valores y los beneficios del deporte en un contexto nacional e internacional, en mayo de 2016 el Consejo emitió sus conclusiones sobre el fomento de la integridad, la transparencia y la buena gobernanza en los grandes acontecimientos deportivos. En este documento, el Consejo invitaba a los Estados miembros a incorporar la integridad y la transparencia en los futuros trabajos relacionados con el deporte a escala de la Unión, apoyar la aplicación de criterios y procedimientos en materia de buena gobernanza e identificar y desarrollar modelos de cooperación público-privada y el intercambio de buenas prácticas en relación con esta cooperación.

## B. Programas de acción

### 1. Erasmus+

El deporte forma parte integrante de Erasmus+, el programa de la Unión destinado a la educación, la formación, la juventud y el deporte para el período

<sup>[1]</sup> Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa al Plan de Trabajo Europeo para el Deporte para 2011-2014, DO C 162 de 1.6.2011, p. 1.

<sup>[2]</sup> Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 21 de mayo de 2014, relativa al Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (2014-2017), DO C 183 de 14.6.2014, p. 12.

<sup>[3]</sup> Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa al Plan de Trabajo Europeo para el Deporte (1 de julio de 2017 - 31 de diciembre de 2020), DO C 189 de 15.6.2017, p. 5.

do 2014-2020. Un 1,8 % del presupuesto anual de Erasmus+ se dedica a actividades relacionadas con el deporte, con objeto de apoyar a las asociaciones de colaboración y los acontecimientos deportivos europeos sin ánimo de lucro. El programa también debe contribuir a reforzar los elementos de base para la elaboración de políticas, esto es, financiar estudios. Por último, el programa también apoya el diálogo con las partes interesadas europeas pertinentes.

El 30 de mayo de 2018, la Comisión publicó una propuesta de Reglamento por la que se establece el futuro programa Erasmus (2021-2027), en el que el deporte ha mantenido su porcentaje del 1,8 % del presupuesto global y se incluye ahora en las acciones clave 1 (movilidad educativa) y 3 (Respaldo al desarrollo de políticas y a la cooperación). El Parlamento y el Consejo estudian en la actualidad la propuesta de la Comisión.

## 2. Semana Europea del Deporte

La Semana Europea del Deporte consiste en un conjunto de iniciativas propuestas en la Resolución del Parlamento Europeo de 2012 con objeto de alentar a los ciudadanos europeos a iniciar una actividad física, que reciben apoyo de la Unión a través del programa Erasmus+. Una encuesta del Eurobarómetro mostró, efectivamente, que el 59 % de los europeos raramente o nunca realizan ejercicio o practican deporte. Esto es perjudicial para la salud y el bienestar de las personas, y afecta también a la economía, ya que, como consecuencia, aumenta el gasto en atención sanitaria y disminuyen la productividad en el trabajo y la empleabilidad. Por ello, cada año, con el fin de sensibilizar a los ciudadanos, la Unión promueve la Semana Europea del Deporte a escala europea, nacional, regional y local.

## 3. El deporte y los migrantes

La integración social es una de las prioridades de la Unión para el papel que desempeña el deporte en la sociedad. El deporte tiene el potencial necesario para contribuir de forma considerable a la integración de los migrantes en la Unión, ya que acerca a las personas, forma comunidades y lucha contra actitudes como la xenofobia y el racismo. La Comisión Europea facilita el intercambio de buenas prácticas sobre la integración de los migrantes. En septiembre de 2016, la Comisión publicó un estudio en el que se examina el modo en que el deporte apoya la integración de los migrantes en Europa. La Comisión fomenta, igualmente, proyectos y redes a favor de la integración social de los migrantes a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el Programa Erasmus+. Se financian proyectos como la European Sport Inclusion Network – Promoting Equal Opportunities for Migrants and Minorities through Volunteering in Sport (Red europea para la integración a través del deporte: promover

la igualdad de oportunidades para los migrantes y las minorías a través del voluntariado en el deporte) y el proyecto Social Inclusion and Volunteering in Sports Clubs in Europe (La integración social y el voluntariado en clubes deportivos en Europa).

El fútbol desempeña un papel fundamental en materia de integración social, gracias a la participación de jugadores de fútbol —como en el proyecto Show Racism the Red Card (Sácale tarjeta roja al racismo)—, y de órganos directivos como la UEFA, que ayudó a la Unión a cartografiar las actividades de sus miembros en favor de la integración social de los refugiados.

## Papel del Parlamento Europeo

En el seno del Parlamento, la elaboración de una política europea en materia de deporte entra dentro del ámbito de competencias de la Comisión de Cultura y Educación (Comisión CULT). El Parlamento reconoce que cada vez resulta más necesario que la Unión aborde las cuestiones deportivas respetando plenamente el principio de subsidiariedad, dado que el deporte constituye en sí mismo un importante fenómeno social y un bien público. En 2012, la Comisión CULT elaboró un informe sobre la dimensión europea en el deporte, que allanó el camino para la creación de la Semana Europea del Deporte, que se celebró por primera vez en septiembre de 2015. El Parlamento también está comprometido en esfuerzos por reafirmar la importancia social del deporte. Asimismo, en sus distintas resoluciones, ha abordado el problema de la igualdad de género en el deporte, así como el envejecimiento activo y la solidaridad intergeneracional. El papel fundamental del deporte también se menciona en la resolución para la integración en el mercado laboral y la inclusión social de los refugiados, subrayando el importante papel del deporte como instrumento para fomentar el diálogo social e intercultural, ya que favorece la creación de relaciones positivas entre la población local y los refugiados y solicitantes de asilo.

El Parlamento ha contribuido muy activamente a la lucha contra el amaño de partidos y la corrupción en el deporte. En marzo de 2013, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el amaño de partidos y la corrupción en el deporte, seguida de una Resolución, de 11 de junio de 2015, relativa a las revelaciones sobre casos de corrupción de alto nivel en la FIFA y por una Resolución, de 2 de febrero de 2017, sobre «un enfoque integrado de la política del deporte: buena gobernanza, accesibilidad e integridad». Durante el período parcial de sesiones de julio de 2016, la Comisión CULT presentó una pregunta oral a la Comisión sobre el amaño de partidos, pidiendo un compromiso pleno con respecto a la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Manipulación de Competiciones Deportivas. En su respuesta, la Comisión subrayó su apoyo al Conve-

nio, ya que constituye un valioso instrumento en la lucha contra el amaño de partidos y representa una base sólida para garantizar la coordinación y la cooperación paneuropea en dicha lucha. Sin embargo, para poder garantizar la entrada en vigor del Convenio en la Unión, es necesaria la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones.

El Parlamento reconoce la importancia del deporte para el turismo, recordando la importancia de las

actividades deportivas para el atractivo turístico de los territorios europeos y destacando las oportunidades derivadas de los desplazamientos de los deportistas y los espectadores para asistir a acontecimientos deportivos, que pueden atraer turistas incluso a las regiones más apartadas.

---

→ [Katarzyna Anna Iskra](#)

## 3.6.8. La política de comunicación

*La necesidad de una comunicación eficaz tiene su base jurídica en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que se garantiza el derecho de todos los ciudadanos a estar informados sobre los asuntos europeos. Las instituciones de la Unión han desarrollado varias herramientas y servicios para mantenerse en contacto con los ciudadanos y facilitarles información. Desde su lanzamiento oficial en 2012, la iniciativa ciudadana europea ha permitido a los ciudadanos participar más directamente en la nueva legislación y en los asuntos europeos.*

### Base jurídica

En los Tratados no figura ningún artículo ni capítulo específicos relativos a la política de comunicación. Sin embargo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vinculante a raíz del Tratado de Lisboa, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión. Ofrece a todas las instituciones de la Unión un marco común para relacionar los logros de la Unión con los valores subyacentes de la misma a la hora de comunicarlos al público en general<sup>[1]</sup>. Los artículos pertinentes de la Carta son, entre otros, el artículo 11 (el derecho a la libertad de expresión y de información, así como la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo), el artículo 41 (el derecho de toda persona a ser oída y de acceder al expediente que le afecte), el artículo 42 (el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión) y el artículo 44 (el derecho de petición). Al no existir una base jurídica específica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para la política de comunicación, toda acción en el ámbito de la Unión debe hacer referencia al artículo 352 del TFUE<sup>[2]</sup>.

### Objetivos

La Unión tiene la responsabilidad de comunicar sus decisiones y actividades a los ciudadanos de la Unión y a otras partes interesadas. Las instituciones de la Unión disponen de personal especializado y de presupuestos específicos para garantizar que la información acerca de la Unión esté fácilmente disponible en una lengua que los ciudadanos entiendan. Entre los instrumentos de comunicación utilizados figuran los sitios web, las cuentas de los medios sociales, las instalaciones para los visitantes y las oficinas de enlace y locales en todos los países de la Unión y los servicios especiales para los medios de comunicación. Si los ciudadanos no encuentran la respuesta a sus preguntas a través de estos canales, también pueden recurrir a centros de contacto (como Europe Direct y Ask EP) a los que los pueden escribir o llamar para obtener las respuestas que necesitan.

Al acceder a información clara, los ciudadanos de la Unión pueden ejercer mejor su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, en la que las decisiones han de tomarse de la manera más abierta y más cercana posible a la población, respetando los principios de pluralismo, participación, apertura y transparencia.

Desde 2005, la Comisión ha publicado un buen número de documentos estratégicos sobre comunicación, lo que refleja la gran importancia de este ámbito, basado en tres principios:

- escuchar a la población y considerar sus puntos de vista y sus preocupaciones;
- explicar cómo afectan las políticas de la Unión a la vida cotidiana de los ciudadanos;
- conectar con las personas a escala local dirigiéndose a ellas en su ámbito nacional o local, a través de sus medios preferidos.

Con la Comisión Juncker, la Dirección General de Comunicación de dicha institución se ha convertido en un servicio presidencial que trabaja por lograr el siguiente objetivo general: «Los ciudadanos perciben que la Unión trabaja para mejorar sus vidas y se comprometen con la Unión. Sienten que sus preocupaciones se tienen en cuenta durante el proceso europeo de toma de decisiones y conocen sus derechos en la Unión».

En el periodo previo a las elecciones europeas de mayo de 2019, las instituciones de la Unión pondrán en marcha una campaña especial para informar a los ciudadanos sobre las elecciones y sobre la importancia que tienen tanto las elecciones como sus votos.

### Resultados

#### A. Iniciativas principales (una selección):

- El Programa Europa con los Ciudadanos (véase también más abajo).
- Comunicar sobre Europa en asociación (véase también más abajo).
- Comunicar sobre Europa en Internet — Hacer participar a los ciudadanos.
- Europa a debate, un foro en línea en el que los ciudadanos pueden expresar sus preocupacio-

<sup>[1]</sup> Véase el DO C 83 de 30.3.2010, p. 389.

<sup>[2]</sup> Véase la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 115 de 9.5.2008, p. 199).

nes ante las autoridades responsables de tomar decisiones.

- Convertir el sitio web Europa en el sitio centralizado para todas las instituciones e informaciones relativas a la Unión.
- Comunicar sobre Europa a través de los medios audiovisuales, por ejemplo, la red de radios europeas (<http://www.euranet.eu>), e impulsar la cobertura de los asuntos de la Unión en las plataformas audiovisuales ya existentes y de nueva creación.
- Reducir la distancia en la comunicación entre la Unión y sus ciudadanos mediante una cooperación y asociaciones eficaces.

## B. El Programa Europa con los Ciudadanos

Tras las peticiones de un diálogo más abierto con la sociedad civil formuladas tanto en el Consejo Europeo de Tampere (1999) como en el de Niza (2000), dicha institución inició un primer programa de acción comunitario en enero de 2004 a fin de promover la ciudadanía europea activa (Decisión del Consejo 2004/100/CE). Tras el fracaso del proyecto de Constitución Europea, el programa de ciudadanía europea activa fue sustituido por Europa con los Ciudadanos, establecido mediante la Decisión n.º 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo para el período de 2007 a 2013, con una dotación financiera total de 215 millones de euros<sup>[1]</sup>. Sobre la base de las recomendaciones formuladas a raíz de la evaluación intermedia del programa en 2010, la Comisión recomendó formalmente, en diciembre de 2011, continuar el programa Europa con los Ciudadanos, si bien en un formato ligeramente revisado, dentro del siguiente marco financiero plurianual 2014-2020<sup>[2]</sup>. Sus principales objetivos se definen como «fortalecer la memoria histórica y aumentar la capacidad para la participación ciudadana a nivel de la Unión»<sup>[3]</sup>, y el Consejo de la Unión Europea adoptó formalmente el nuevo programa el 14 de abril de 2014 (Reglamento (UE) n.º 390/2014 del Consejo)<sup>[4]</sup>. Su presupuesto asciende a 185,5 millones de euros, lo que representa una disminución respecto al programa precedente y a la propuesta original de la Comisión. Europa con los Ciudadanos 2014-2020 ofrece financiación en dos ámbitos temáticos: 1) la memoria histórica europea, centrada en el nacimiento histórico del proyecto europeo; y 2) el compromiso democrático y la participación ciudadana, destinados a mejorar la comprensión por parte de los ciudadanos de las políticas de la Unión y, en especial, garantizar una participación activa de la sociedad civil en la elaboración de las políticas europeas. La evaluación intermedia del programa Europa con los Ciudadanos 2014-2020

se centra en su papel globalmente positivo para el fomento de la participación ciudadana y el compromiso democrático<sup>[5]</sup>.

El 30 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta de Reglamento por el que se establece el programa Derechos y Valores (2021-2027), cuyo capítulo «Compromiso y participación de los ciudadanos» sustituye al actual programa Europa para los Ciudadanos, con un presupuesto propuesto de 233 millones de euros. El Parlamento y el Consejo estudian en la actualidad la propuesta de la Comisión.

## C. Comunicar sobre Europa en asociación

2009 fue el primer año en que se acordaron prioridades interinstitucionales en materia de comunicación entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, de conformidad con la Declaración Conjunta «Comunicar sobre Europa en asociación»<sup>[6]</sup> (firmada en diciembre de 2008). Las cuatro prioridades seleccionadas fueron las elecciones europeas, la energía y el cambio climático, el vigésimo aniversario del cambio democrático en Europa central y oriental, y el mantenimiento del crecimiento, los puestos de trabajo y la solidaridad, con un vínculo especial con el Año Europeo de la Creatividad y la Innovación. El objetivo declarado en este documento es «reforzar la coherencia y las sinergias entre las actividades que llevan a cabo las distintas instituciones de la UE y los Estados miembros, a fin de que los ciudadanos puedan acceder más fácilmente a información sobre las políticas de la UE y comprendan mejor su incidencia a escala europea, nacional y local»<sup>[7]</sup>.

## D. La iniciativa ciudadana europea

La introducción de la iniciativa ciudadana europea en el Tratado de Lisboa refuerza, desde el 1 de abril de 2012, la voz de los ciudadanos de la Unión, ya que les da derecho a pedir directamente a la Comisión que presente nuevas iniciativas políticas. Está pensada para añadir una nueva dimensión a la democracia europea, complementar el conjunto de derechos relacionados con la ciudadanía de la Unión e intensificar el debate público en torno a las políticas de la Unión, ayudando a construir un auténtico espacio público europeo. Se esperaba que su aplicación reforzaría la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en la configuración de las políticas de la Unión. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado, a propuesta de la Comisión, en 2011 el Parlamento y el Consejo adoptaron un Reglamento que define las normas y los procedimientos por los que se rige este nuevo instrumento<sup>[8]</sup>. La iniciativa permite a un millón de ciudadanos de al menos una cuarta parte de los Estados miembros solicitar a la

[1] Véase el DO L 378 de 27.12.2006, p. 32.

[2] Véase el documento COM(2011) 884.

[3] *Ibidem*, p. 3.

[4] Véase el DO L 115 de 17.4.2014, p. 3.

[5] Véase el documento COM(2018)0170.

[6] Véase el documento COM(2007) 569.

[7] *Ibidem*, p. 4.

[8] Véase el DO L 65 de 11.3.2011, p. 1.

Comisión que presente propuestas de actos jurídicos en ámbitos de su competencia. Los organizadores de una iniciativa ciudadana —un comité de ciudadanos compuesto por al menos siete ciudadanos de la Unión que sean residentes en al menos siete Estados miembros distintos— disponen de un año para reunir las declaraciones de apoyo necesarias, cuyo número deben certificar las autoridades competentes de los respectivos Estados miembros<sup>[1]</sup>.

### Papel del Parlamento Europeo

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha tenido una gran repercusión en la labor de las instituciones de la Unión, con un mayor empeño por ofrecer resultados a los ciudadanos a través de un proceso de toma de decisiones más racional y democrático. En concreto, el Tratado de reforma ha fortalecido el papel del Parlamento en la configuración de Europa. El Parlamento, como representante elegido directamente por el conjunto de los ciudadanos de la Unión, tiene una responsabilidad clara de comunicar qué es Europa y de articularse y actuar en función de los intereses de sus ciudadanos.

El Parlamento Europeo es la casa de los ciudadanos europeos. En sus informes, el Parlamento ha presentado propuestas detalladas para mejorar la relación entre la Unión y sus ciudadanos. Por ejemplo, en una Resolución adoptada en septiembre de 2010, el Parlamento proponía maneras concretas que permitan a los ciudadanos de la Unión participar más de cerca en los debates sobre asuntos europeos<sup>[2]</sup>. En ella, el Parlamento analizó de qué manera la comunicación puede iniciar, fomentar y desarrollar el debate europeo. Destacó que una mejor comunicación por parte de gobiernos, partidos políticos, universidades, entidades públicas de radiodifusión y otras instituciones de la Unión es fundamental para construir una «esfera pública europea» para el debate.

El Parlamento proporciona información y documentos a través de su sitio web en los 24 idiomas oficiales de la Unión y mantiene una presencia firme en los medios sociales. Los medios de comunicación son

importantes multiplicadores de opinión. El Parlamento apoya los medios de comunicación con información objetiva, instrumentos y locales para ayudarles a desempeñar sus actividades; se supervisa la cobertura de los medios y se corrigen, mediante réplicas, las informaciones erróneas sobre el Parlamento. Asimismo, los ciudadanos son bienvenidos en el hemiciclo (en Estrasburgo y en Bruselas), el Parliamentarium (Centro de visitantes del Parlamento) y la Casa de la Historia Europea (ambos en Bruselas). En cada Estado miembro, el Parlamento dispone como mínimo de una oficina de enlace, y algunos de ellos tienen también centros de visitantes. El papel de estas oficinas de enlace es ayudar a los ciudadanos a comprender qué es el Parlamento, qué hace y qué representa mediante una colaboración estratégica con los ciudadanos, las partes interesadas y los medios de comunicación.

El sentimiento de pertenencia a la Unión crece entre sus ciudadanos, lo que resulta estimulante tras años con una hostilidad, a menudo manifiesta, hacia la Unión, que surgió en las recientes crisis financieras y políticas. No obstante, este sentimiento de pertenencia a la Unión fluctúa y por ello son necesarias políticas y estrategias de comunicación adecuadas a escala de la Unión. Participar activamente en la conformación de tales estrategias y políticas no solo es una de las obligaciones del Parlamento hacia los ciudadanos de la Unión a los que representa, sino que es una manera de defender sus propios intereses.

Como en años anteriores, el Parlamento tiene la intención de mantener informados a los ciudadanos sobre las elecciones de 2019 y sobre su importancia para el futuro de Europa. Se trata de una acción de comunicación institucional no partidista que se llevará a cabo en apoyo de las campañas individuales de los partidos políticos y de los candidatos. Debido a su carácter no partidista, se centrará en los logros de la Unión y del Parlamento y no en lo que deben conseguir.

---

→ Katarzyna Anna Iskra

<sup>[1]</sup> Para obtener más información sobre la iniciativa ciudadana europea y un resumen de las iniciativas en curso y cerradas, consulte: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

<sup>[2]</sup> Véase el DO C 308 E de 20.10.2011, p. 55.

# CIUDADANOS: DERECHOS FUNDAMENTALES, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Los ciudadanos de la Unión Europea tienen derecho a circular, vivir y trabajar en todo el territorio de la Unión. Para garantizar la plena aplicación de dichos derechos se ha creado un sistema eficaz y en constante evolución. La Carta de los Derechos Fundamentales reúne en un mismo texto todos los derechos de las personas agrupándolos en torno a varios principios fundamentales: la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia. Todos los ciudadanos tienen derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo sobre cualquier cuestión que entre dentro del ámbito de competencias de la Unión. La Iniciativa Ciudadana Europea permite a los ciudadanos promover la adopción de actos legislativos que consideren necesarios para los fines de la aplicación de los Tratados. El Tratado de Lisboa introdujo nuevos elementos en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático, mayores competencias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales.



4



# CIUDADANOS: DERECHOS FUNDAMENTALES, SEGURIDAD Y JUSTICIA

## 4.1. Los derechos individuales y colectivos — 543

- 4.1.1. Los ciudadanos de la Unión Europea y sus derechos — 544
- 4.1.2. La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea — 548
- 4.1.3. La libre circulación de personas — 552
- 4.1.4. El derecho de petición — 555
- 4.1.5. La iniciativa ciudadana europea — 557

## 4.2. Un espacio de libertad, seguridad y justicia — 561

- 4.2.1. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales — 562
- 4.2.2. La política de asilo — 565
- 4.2.3. La política de inmigración — 570
- 4.2.4. La gestión de las fronteras exteriores — 574
- 4.2.5. La cooperación judicial en materia civil — 578
- 4.2.6. La cooperación judicial en materia penal — 582
- 4.2.7. La cooperación policial — 586
- 4.2.8. La protección de los datos personales — 590



# 4.1.

## LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

## 4.1.1. Los ciudadanos de la Unión Europea y sus derechos

*La ciudadanía europea y los derechos individuales de los ciudadanos, consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea, constituyen la base de la formación de la identidad europea. En caso de violación grave de los valores básicos de la Unión por parte de un Estado miembro, este puede ser sancionado.*

### Base jurídica

Artículos 2, 3, 7 y 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículos 39 a 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2).

### Objetivos

El Derecho de la Unión establece una serie de derechos individuales que se pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, tanto a nivel horizontal (entre personas) como vertical (entre las personas y el Estado). Inspirada en la libre circulación de personas prevista en el marco de los Tratados, ya en los años sesenta surgió la idea de crear una ciudadanía europea asociada a derechos y deberes precisos. Tras la labor preparatoria realizada desde mediados de los años setenta, el TUE, adoptado en Maastricht en 1992, estableció como uno de los objetivos de la Unión «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión». Una nueva parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguos artículos 17 a 22) se dedicó a esta ciudadanía.

Tomando como ejemplo el concepto de ciudadanía nacional, la ciudadanía de la Unión Europea se caracteriza por un vínculo entre el ciudadano y la Unión definido por derechos, obligaciones y la participación de los ciudadanos en la vida política. De esta forma se consigue eliminar la discrepancia que se deriva del hecho de que los ciudadanos de la Unión se ven cada vez más afectados por medidas europeas en tanto que el ejercicio de los derechos (fundamentales) y el cumplimiento de las obligaciones, así como la participación en los procesos democráticos, se concentran casi exclusivamente en el plano nacional. El artículo 15, apartado 3, del TFUE establece que toda persona física o jurídica de un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. El artículo 16 del TFUE consagra a su vez el derecho a la protección de los datos de carácter personal (4.2.8). El artículo 2 del TUE dispone que la Unión «se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos huma-

nos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

El artículo 7 del TUE retoma una disposición del anterior Tratado de Niza por la que se establece un mecanismo preventivo para el caso de que exista «un riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, así como un mecanismo de sanción en caso de que se constate «una violación grave y persistente» por parte de un Estado miembro de esos valores. De darse el primer caso, la Comisión pediría al Consejo Europeo que estableciera por unanimidad la existencia de tal riesgo (artículo 7, apartado 2), lo que supondría el inicio de un procedimiento que podría entrañar la pérdida del derecho de voto en el Consejo del Estado miembro en cuestión. Este mecanismo se puso en marcha por primera vez en 2017 en relación con Polonia a causa de la reforma de su Tribunal Supremo.

Es necesario, asimismo, reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros y ciudadanos de la Unión en las relaciones de esta con el resto del mundo (artículo 3, apartado 5, del TUE).

### Resultados

Durante mucho tiempo, la base jurídica de los derechos de los ciudadanos a nivel de la Unión se localizó fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, esta base jurídica se ha ampliado hasta convertirse en una verdadera ciudadanía europea.

#### A. Definición de la ciudadanía de la Unión

De conformidad con el artículo 9 del TUE y el artículo 20 del TFUE, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, la cual se deriva de la aplicación de las disposiciones nacionales de dicho Estado. La ciudadanía de la Unión complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla, y está constituida por un conjunto de derechos y deberes que vienen a sumarse a los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro. En el asunto C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, el abogado general del

Tribunal de Justicia de la Unión Europea Miguel Poaires Maduro explicó la diferencia como sigue (apartado 23):

«Se trata de dos conceptos a la vez inextricablemente vinculados y autónomos. La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión constituye más que un conjunto de derechos que, en sí mismos, podrían ser concedidos incluso a quienes no la poseen. Presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. [...] Se basa en su compromiso mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea. No exige la existencia de un pueblo, sino que se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones. En la medida en que no implica la existencia de un pueblo europeo, la ciudadanía procede conceptualmente de una disociación de la nacionalidad. Como un autor ha señalado, el carácter radicalmente innovador del concepto de ciudadanía de la Unión reside en el hecho de que "la Unión pertenece y está integrada por ciudadanos que por definición no comparten la misma nacionalidad". Por el contrario, al establecer la nacionalidad de un Estado miembro como requisito para ser ciudadano europeo, los Estados miembros han querido resaltar que esta nueva forma de ciudadanía no cuestiona la fidelidad primera a nuestras comunidades políticas nacionales. De este modo, dicho vínculo con la nacionalidad de los distintos Estados miembros constituye un reconocimiento del hecho de que puede existir (de hecho, de que existe) una ciudadanía que no viene determinada por la nacionalidad. Este es el milagro de la ciudadanía de la Unión: refuerza los vínculos que nos unen a nuestros Estados (en la medida en que somos ciudadanos de la Unión precisamente porque somos nacionales de nuestros Estados) y, al mismo tiempo, nos emancipa de ellos (en la medida en que somos actualmente ciudadanos más allá de nuestros Estados). El acceso a la ciudadanía de la Unión pasa por la nacionalidad de un Estado miembro, que está regulada por el Derecho nacional, pero, como toda forma de ciudadanía, constituye la base de un nuevo espacio político, del que se derivan derechos y obligaciones que son establecidos por el Derecho comunitario y no dependen del Estado. [...] Por este motivo, aunque es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro condiciona el acceso a la ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de los derechos y obligaciones inherentes a esta última no puede ser limitado de manera injustificada por la primera».

Una vez que el Reino Unido se retire de la Unión (**Brexit**), debe tomarse una decisión en relación con los derechos adquiridos tanto de los ciudadanos británicos residentes en los Estados miembros como de los ciudadanos de la Unión Europea que viven en el Reino Unido. A lo largo de los años, cada Estado miembro ha ido confiriendo a sus ciudadanos un legado jurídico de derechos, mientras que el Derecho de la Unión establecía una serie de derechos individuales que se pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Van Gend & Loos). Podría considerarse que los límites a este legado jurídico estriban en el Derecho nacional del que emanan. Si la ley de derogación del Reino Unido anula el efecto de los Tratados, en principio no podrían seguir invocándose ante los órganos jurisdiccionales británicos.

## **B. Contenido de la ciudadanía (artículo 20 del TFUE)**

La noción de ciudadanía de la Unión supone para todos los ciudadanos de la Unión:

- el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 21 del TFUE) (4.1.3);
- el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (artículo 22, apartado 1, del TFUE) del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (acerca de las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, véanse respectivamente la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, y la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993) (1.3.4);
- el derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- el derecho de petición al Parlamento Europeo (artículo 24, párrafo segundo, del TFUE) y de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 24, párrafo tercero, del TFUE), elegido por el Parlamento Europeo y facultado para recibir las reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Unión; estos procedimientos se rigen con arreglo a lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del TFUE respectivamente (1.3.16 y 4.1.4);
- el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión en una de las lenguas de los Estados miembros y

a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 24, párrafo cuarto, del TFUE);

- el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a determinadas condiciones (artículo 15, apartado 3, del TFUE).

### C. Ámbito de aplicación

Hasta la fecha, el contenido de la ciudadanía de la Unión, a excepción de los derechos electorales, no es esencialmente sino una sistematización de derechos ya reconocidos (en particular, la libre circulación, el derecho de residencia y el derecho de petición), si bien ahora estos derechos figuran, en nombre de un proyecto político, en el Derecho primario.

A diferencia de la orientación constitucionalista al uso en los Estados europeos desde la adopción en Francia, en 1789, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la ciudadanía de la Unión no va acompañada de la garantía de los derechos fundamentales. El artículo 6 del TUE reconoce los derechos enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y dispone que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales, pero no precisa el estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión.

Hasta el momento, la ciudadanía de la Unión no impone, pese a la fórmula que figura en el artículo 20, apartado 2, del TFUE, deberes a los ciudadanos de la Unión, lo que supone una diferencia fundamental respecto de la ciudadanía nacional.

### D. Iniciativa ciudadana europea (4.1.5)

El artículo 11, apartado 4, del TUE concede un nuevo derecho a los ciudadanos de la Unión: «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados». Las condiciones de presentación y admisión de dichas iniciativas quedan establecidas en el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo. Las principales disposiciones de dicho Reglamento se describen en la ficha 4.1.5.

### Papel del Parlamento Europeo

Al elegir a los diputados al Parlamento Europeo mediante sufragio directo, los ciudadanos de la Unión ejercen uno de sus derechos esenciales en esta: la participación democrática en el proceso europeo de toma de decisiones políticas (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Europea). El Parlamento siempre ha solicitado, en relación con las modalidades de elección de sus miembros, el establecimiento de un sistema electoral uniforme en todos los Estados miembros. El artículo 223 del TFUE establece que el Parlamento Europeo elaborará un proyecto en ese sentido («las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros»). El Consejo establecerá a continuación las disposiciones necesarias (por unanimidad y previa aprobación de la mayoría de los diputados al Parlamento Europeo), que entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (1.3.4).

Desde sus comienzos, el Parlamento ha deseado que el concepto de ciudadanía de la Unión esté asociado a derechos amplios. Además, ha abogado por que la propia Unión defina la ciudadanía de forma autónoma, de manera que los ciudadanos de la Unión se beneficien de un estatuto específico. Asimismo, solicitó desde el primer momento que los derechos humanos y los derechos fundamentales se incluyeran en el Derecho primario y que los ciudadanos de la Unión pudiesen recurrir al Tribunal de Justicia en caso de violación de dichos derechos por parte de las instituciones de la Unión o de un Estado miembro (Resolución de 21 de noviembre de 1991).

En el marco de las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento reclamó de nuevo que se ampliasen los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión y criticó que con el Tratado de Ámsterdam no se produjera ningún avance significativo en cuanto al contenido de dicha ciudadanía ni en lo referente a los derechos individuales o colectivos.

De acuerdo con las exigencias del Parlamento, el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE establece que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

En lo que respecta al derecho de acceso a los documentos, el Parlamento Europeo aprobó, el 17 de diciembre de 2009, la Resolución sobre las mejoras necesarias en relación con el marco jurídico de acceso a los documentos a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en la que insiste especialmente en la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 a todas las instituciones u órganos no cubiertos en su redacción original.

Por lo que respecta a la iniciativa ciudadana, tres meses después de la presentación de una iniciativa, los representantes de la Comisión se reúnen con los organizadores, y estos también tienen la posibilidad

de presentar su iniciativa en una audiencia pública en el Parlamento Europeo. La organización de dicha audiencia corresponde a la comisión competente para el fondo del asunto objeto de la iniciativa ciudadana en cuestión (artículo 211 del Reglamento interno del Parlamento).

En relación con la activación del mecanismo de sanción contra un Estado miembro previsto en el artícu-

lo 7 del TUE, el Parlamento Europeo cuenta a la vez con un derecho de iniciativa que le permite solicitar la puesta en marcha del primero de los mecanismos (artículo 7, apartado 1) y con un derecho de control democrático, ya que debe dar su aprobación a la ejecución de estos (artículo 7, apartado 2).

---

→ Udo Bux

## 4.1.2. La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea

*La Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, con arreglo al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). A fin de velar por el respeto de estos valores, existe un mecanismo de la Unión para determinar si se ha producido una violación grave, o si existe un riesgo de violación grave, por parte de un Estado miembro. Este mecanismo se activó por primera vez hace poco. La Unión también está obligada a cumplir la Carta de los Derechos Fundamentales, que establece los derechos que deben respetar tanto la Unión como los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. La Unión también se ha comprometido a adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.*

### De la protección judicial de los derechos fundamentales a una codificación en los Tratados

Las Comunidades Europeas (actualmente, la Unión Europea) se crearon en un principio como una organización internacional con un ámbito de acción esencialmente económico. Por tanto, no se observaba la necesidad de establecer normas explícitas sobre el respeto de los derechos fundamentales, que durante mucho tiempo no se mencionaron en los Tratados y que, de todas formas, se consideraban garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 1950, del que los Estados miembros eran signatarios.

Sin embargo, una vez que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirmó los principios de efecto directo (1.2.1) y de primacía del Derecho europeo, algunos tribunales nacionales empezaron a mostrar su preocupación por los efectos que dicha jurisprudencia podría tener sobre la protección de valores constitucionales como los derechos fundamentales. Si el Derecho europeo había de prevalecer incluso sobre el Derecho constitucional nacional, el primero podría llegar a violar los derechos fundamentales. Para abordar este posible riesgo, los tribunales constitucionales alemán e italiano emitieron, en 1974, sendas sentencias en las que afirmaban estar facultados para revisar el Derecho europeo con vistas a garantizar su coherencia con los derechos constitucionales [Solange I; Frontini]. Ello llevó al TJUE a afirmar, mediante su jurisprudencia, el principio del respeto de los derechos fundamentales, al declarar que los Tratados también protegen los derechos fundamentales que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario [Stauder/Ciudad de Ulm, C-29/69; sentencia del asunto C-11/70].

A medida que la Unión iba ampliando sus competencias para abarcar políticas con un impacto directo

en los derechos fundamentales, como la de justicia y asuntos de interior (JAI), que después ha dado lugar a la creación de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia, los Tratados se fueron modificando para vincular firmemente a la Unión con la protección de los derechos fundamentales. El Tratado de Maastricht incluyó una referencia al CEDH y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión, mientras que el Tratado de Ámsterdam confirmó los «principios» europeos sobre los que se basa la Unión (en el Tratado de Lisboa, «valores» enumerados en el artículo 2 del TUE) y creó un procedimiento para suspender los derechos previstos por los Tratados en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro. La redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales y su entrada en vigor junto con el Tratado de Lisboa son las últimas novedades en este proceso de codificación destinado a garantizar la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

### Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)

Dado que el CEDH es el principal instrumento de protección de los derechos fundamentales en Europa, del que son signatarios todos los Estados miembros, la adhesión de la Comunidad Europea (CE) al CEDH parecía la manera lógica de dar respuesta a la necesidad de vincularla a obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales. La Comisión Europea propuso repetidamente (en 1979, 1990 y 1993) la adhesión de la CE al CEDH. En 1996, a raíz de una solicitud de dictamen sobre el asunto, el Tribunal de Justicia declaró, en su Dictamen 2/94, que el Tratado no confería ninguna facultad a la CE para adoptar normas en materia de derechos humanos o celebrar convenios internacionales en este ámbito,

por lo que la adhesión era jurídicamente imposible. El Tratado de Lisboa corrigió esta situación mediante su artículo 6, apartado 2, que dispuso la adhesión de la Unión al CEDH. Por tanto, en materia de respeto de los derechos fundamentales, la Unión, como ya ocurre con sus Estados miembros, estará sometida al control de una jurisdicción ajena a ella, a saber: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En particular, esta adhesión permitirá a los ciudadanos de la Unión, pero también a los ciudadanos de terceros países presentes en su territorio, recurrir directamente ante dicho Tribunal, sobre la base de las disposiciones del CEDH, los actos jurídicos adoptados por la Unión, en las mismas condiciones en que pueden recurrir los actos jurídicos adoptados por los Estados miembros de la Unión.

En 2010, justo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión inició negociaciones con el Consejo de Europa sobre un proyecto de acuerdo de adhesión, que concluyó en abril de 2013. En julio de 2013, la Comisión pidió al TJUE que se pronunciara acerca de la compatibilidad de este acuerdo con los Tratados. El 18 de diciembre de 2014, el TJUE emitió un dictamen negativo en el que declaraba que el proyecto de acuerdo podía afectar negativamente a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión (Dictamen 2/13). En la actualidad se está debatiendo sobre cómo superar las cuestiones planteadas por el TJUE y proceder con las negociaciones.

## La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Paralelamente al mecanismo de control «externo» previsto por la adhesión de la CE al CEDH para garantizar la conformidad de la legislación y las políticas con los derechos fundamentales, era preciso un mecanismo de control «interno» a escala de la CE para hacer posible un control judicial preliminar y autónomo por parte del TJUE. Para ello, era necesaria la existencia de una declaración de derechos específica de la Unión y, en el Consejo Europeo de Colonia de 1999, se decidió convocar una Convención encargada de elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta en Niza en el año 2000. Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en 2007. Sin embargo, la Carta solo tuvo efecto directo tras la adopción del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, como establece el artículo 6, apartado 1, del TUE, convirtiéndose así en una fuente vinculante de Derecho primario.

Pese a estar basada en el CEDH y en otros instrumentos europeos e internacionales, la Carta resultó innovadora por varias razones, en particular porque incluye, entre otras cuestiones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual como motivos de dis-

criminación prohibidos, y establece como derechos fundamentales el acceso a los documentos, la protección de datos y la buena administración.

Si bien el ámbito de aplicación de la Carta es, por un lado, potencialmente muy amplio, ya que la mayoría de los derechos que reconoce se conceden a «toda persona», independientemente de su nacionalidad o estatuto, por otro lado, el artículo 51 limita su aplicación a las instituciones y órganos de la Unión y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Esta disposición permite definir la frontera entre el ámbito de aplicación de la Carta y el de las constituciones nacionales y el CEDH.

## El mecanismo del artículo 7 del TUE

Con el Tratado de Ámsterdam se creó un nuevo mecanismo de sanción para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, así como de otros principios y valores europeos, como la democracia y el Estado de Derecho, por parte de los Estados miembros de la Unión más allá de los límites jurídicos impuestos por las competencias de la Unión. Ello supuso otorgar a la Unión la facultad de intervenir en ámbitos que se habían dejado al criterio de los Estados miembros, es decir, en situaciones de «violación grave y persistente» de dichos valores. El Parlamento ya había propuesto por primera vez un mecanismo similar en su proyecto de texto del Tratado de la UE de 1984. El Tratado de Niza añadió una fase preventiva para los casos de «riesgo claro de violación grave» de los valores de la Unión en un Estado miembro. Este procedimiento tenía por objeto garantizar que la protección de los derechos fundamentales, así como de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos de las minorías, incluidos entre los criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados miembros, siguiera siendo válida también después de la adhesión y para todos los Estados miembros de la misma manera.

El artículo 7 del TUE establece en su primer apartado una «fase preventiva» al dotar a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión de la capacidad de iniciar un procedimiento por el que el Consejo puede constatar, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, la existencia de un «riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, que incluyen el respeto de los derechos humanos, la dignidad humana, la libertad y la igualdad, así como los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Antes de proceder a dicha constatación, el Consejo deberá oír al Estado miembro de que se trate, mientras que el Parlamento debe dar su aprobación por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen (artículo 354, párrafo 4, del TFUE). El Consejo también puede dirigir recomendaciones al Estado miembro en cuestión. La Comisión puso en marcha recientemente este pro-

cedimiento, de carácter preventivo, en relación con Polonia y el Parlamento Europeo hizo lo mismo en relación con Hungría.

El artículo 7, apartados 2 y 3, del TUE prevé que, en caso de «existencia de una violación grave y persistente» de los valores de la Unión, la Comisión o un tercio de los Estados miembros (no el Parlamento) puedan activar un «mecanismo de sanción», tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. El Consejo Europeo determina, por unanimidad, la existencia de dicha violación, previa aprobación del Parlamento Europeo por la misma mayoría que para el mecanismo preventivo. El Consejo Europeo puede decidir, esta vez por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos de adhesión al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo. El Consejo podrá decidir posteriormente, de nuevo por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las sanciones. El Estado miembro en cuestión no participa en las votaciones en el seno del Consejo o del Consejo Europeo.

Para colmar la brecha entre la activación, políticamente difícil, de los procedimientos contemplados en el artículo 7 del TUE (utilizados para abordar situaciones que se escapan al alcance de la legislación de la Unión) y los procedimientos de infracción de efecto limitado (utilizados en situaciones específicas que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), la Comisión puso en marcha en 2014 un marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. Este marco tiene por objeto garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de Derecho, que es un requisito previo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales en situaciones de amenaza sistémica para dichos derechos. Precede y complementa al artículo 7 del TUE, y prevé tres etapas: una evaluación de la Comisión, es decir, un diálogo estructurado entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión, seguido, si es necesario, de un dictamen sobre el estado de Derecho; una recomendación de la Comisión sobre el estado de Derecho; y el seguimiento de la recomendación por parte del Estado miembro. Este marco se aplicó recientemente por primera vez a Polonia.

### Otros instrumentos de la Unión para la protección de los derechos fundamentales

La Unión dispone de otros instrumentos para proteger los derechos fundamentales.

Cuando propone una nueva iniciativa legislativa, la Comisión aborda su compatibilidad con los derechos fundamentales mediante una evaluación de impacto, un aspecto que posteriormente también es examinado por el Consejo y el Parlamento. Además, la Comisión publica un informe anual sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, que

es objeto de examen y debate en el Consejo (que adopta conclusiones al respecto) y en el Parlamento, en el marco de su informe anual sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión.

En el contexto del Semestre Europeo se realiza un seguimiento de las cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales, que pueden ser objeto de recomendaciones específicas por país. Los ámbitos tratados incluyen los sistemas judiciales (sobre la base del cuadro de indicadores de la justicia), así como la discapacidad, los derechos sociales y los derechos de los ciudadanos (en relación con la protección contra la delincuencia organizada y la corrupción). Bulgaria y Rumanía también están sometidas al mecanismo de cooperación y verificación, que contiene elementos relativos a los derechos fundamentales.

La Comisión también propuso recientemente un Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, que vincula la financiación de la Unión al respeto del Estado de Derecho. De ser adoptado, este instrumento permitirá ejercer presión sobre aquellos Estados miembros que violen los derechos fundamentales.

Los procedimientos de infracción son un instrumento importante para sancionar las violaciones de los derechos fundamentales en la Unión. Pueden incoarse en casos individuales y específicos cuando la legislación nacional no sea conforme con el Derecho de la Unión y los derechos fundamentales protegidos por este, mientras que el artículo 7 se aplica a situaciones que no entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y a violaciones de los derechos fundamentales sistemáticas y persistentes.

La Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), establecida en 2007 en Viena, desempeña un papel fundamental en la supervisión de la situación de los derechos fundamentales en la Unión. Entre sus tareas figuran la recogida, el análisis, la difusión y la evaluación de información y de datos en relación con los derechos fundamentales. También lleva a cabo investigaciones y exámenes científicos, y publica informes anuales y temáticos sobre los derechos fundamentales.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento siempre ha apoyado el refuerzo del respeto y la protección de los derechos fundamentales en la Unión. Ya en 1977, adoptó, junto con el Consejo y la Comisión, una Declaración conjunta sobre los derechos fundamentales, en la que las tres instituciones se comprometían a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus competencias. En 1979, el Parlamento también adoptó una Resolución en la que abogaba por la adhesión de la Comunidad Europea al CEDH.



El proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea de 1984 (1.1.2) especificaba que la Unión había de proteger la dignidad del individuo y reconocer a toda persona que se hallara en su territorio los derechos y libertades fundamentales que se derivan de los principios comunes de las constituciones nacionales y del CEDH. También preveía la adhesión de la Unión al CEDH. En una Resolución de 12 de abril de 1989, el Parlamento proclamó su aprobación de la declaración de los derechos y libertades fundamentales<sup>[1]</sup>.

Cada año desde 1993 el Parlamento celebra un debate y aprueba una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión, basada en un informe elaborado por su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Además, ha aprobado varias resoluciones sobre cuestiones específicas relativas a la protección de los derechos fundamentales en los Estados miembros.

El Parlamento siempre ha defendido que la Unión debía dotarse de una declaración de derechos propia y ha pedido que la Carta de los Derechos Fundamentales sea vinculante.

Hace poco, el Parlamento hizo una serie de sugerencias con vistas a reforzar la protección de los derechos fundamentales en la Unión, proponiendo nuevos mecanismos y procedimientos para colmar las lagunas existentes. En varias de sus resoluciones aprobadas desde 2012, el Parlamento ha pedido la creación de una «Comisión de Copenhague», de un «Ciclo sobre la política europea en materia de derechos fundamentales», de un mecanismo de alerta temprana y de un procedimiento de bloqueo, así como el refuerzo de la Agencia de los Derechos Fun-

damentales de la Unión Europea. En su texto más reciente a este respecto, el Parlamento consolidó sus anteriores propuestas y pidió la creación de un «mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales», sobre la base de un pacto de la Unión en forma de acuerdo interinstitucional con la Comisión y el Consejo. Dicho mecanismo incluiría un ciclo político anual basado en un informe elaborado por la Comisión y un grupo de expertos, seguido de un debate parlamentario y acompañado de disposiciones para abordar los riesgos o las infracciones. El Parlamento también pidió un nuevo proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión al CEDH y modificaciones del Tratado, como la eliminación del artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales, la conversión de esta en una Declaración de Derechos de la Unión y la supresión del requisito de unanimidad en los ámbitos de igualdad y no discriminación<sup>[2]</sup>.

En 2018, el Parlamento aprobó una Resolución en la que acogía con satisfacción la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con Polonia<sup>[3]</sup>, así como una Resolución relativa a la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con Hungría, mediante la presentación de una propuesta motivada al Consejo, invitándolo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Hungría a este respecto<sup>[4]</sup>.

→ Ottavio Marzocchi

<sup>[1]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 1989, por la que se aprueba la declaración de los derechos y libertades fundamentales (DO C 120 de 16.5.1989, p. 51.).

<sup>[2]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (DO C 215 de 19.6.2018, p. 162).

<sup>[3]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con la situación en Polonia (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0055).

<sup>[4]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0340).

### 4.1.3. La libre circulación de personas

*El derecho de las personas a circular y residir libremente dentro de la Unión Europea constituye la piedra angular de la ciudadanía de la Unión que creó el Tratado de Maastricht de 1992. Tras la supresión gradual de las fronteras interiores conforme a los Acuerdos de Schengen, se adoptó la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. A pesar de la importancia que reviste este derecho, diez años después de la expiración del plazo fijado para ello, subsisten importantes obstáculos a la aplicación de las disposiciones de la Directiva.*

#### Base jurídica

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); títulos IV y V del TFUE; artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

#### Objetivos

El concepto de la libre circulación de personas ha ido evolucionando desde su creación. Las primeras disposiciones en la materia, que se encontraban en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (1.1.1, 2.1.5 y 2.1.4), se referían únicamente a la libre circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento, es decir, a las personas en cuanto empleados o prestadores de servicios. El Tratado de Maastricht introdujo el concepto de ciudadanía de la Unión Europea; todos los nacionales de un Estado miembro son automáticamente ciudadanos de la Unión. Dicha ciudadanía es la que sustenta el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa confirmó este derecho, que también se incluye en las disposiciones generales sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia.

#### Resultados

##### A. Espacio Schengen

El hito fundamental en la creación de un mercado interior con libre circulación de personas fue la celebración de los dos Acuerdos de Schengen: el Acuerdo de Schengen propiamente dicho, de 14 de junio de 1985, y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que se firmó el 19 de junio de 1990 y entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Inicialmente, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (firmado únicamente por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos) se inscribía en el marco de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior. Un protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam dispuso la transferencia del acervo de Schengen (4.2.4) a los Tratados. En la actualidad, con arreglo al Tratado de Lisboa, está sujeto a control parlamentario y judicial.

Como la mayor parte de las normas de Schengen ya forman parte del acervo de la Unión, los Estados que se adhieren no pueden optar, desde la ampliación de la Unión Europea del 1 de mayo de 2004, por acogerse a la cláusula de exclusión (artículo 7 del Protocolo de Schengen).

##### 1. Países participantes

Actualmente veintiséis países participan plenamente en el sistema Schengen: veintidós Estados miembros de la Unión Europea más Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein (en régimen de países asociados). Irlanda y el Reino Unido no son partes del Convenio, pero pueden optar por la aplicación de determinadas disposiciones del acervo de Schengen. Dinamarca, que forma parte de Schengen, puede optar por quedar excluida de cualquier nueva medida en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, incluidas las relativas a Schengen, aunque está vinculada por determinadas medidas de la política común de visados. Bulgaria, Rumanía y Chipre se han de integrar en Schengen, aunque existen retrasos por diversos motivos. Croacia inició el procedimiento de solicitud de adhesión al espacio Schengen el 1 de julio de 2015.

##### 2. Alcance

Entre los logros relacionados con el espacio Schengen se cuentan:

- a. *la supresión de los controles en las fronteras interiores para todas las personas;*
- b. *la adopción de medidas de refuerzo y armonización de los controles en las fronteras exteriores: todos los ciudadanos de la Unión pueden acceder al espacio Schengen mediante la mera exhibición de un documento de identidad o pasaporte (4.2.4);*
- c. *la política común de visados para estancias de corta duración: los nacionales de terceros países incluidos en la lista común de países no miembros cuyos ciudadanos necesitan un visado de entrada [véase el anexo II del Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo] pueden obtener un único visado, válido para todo el espacio Schengen;*

- d. *la cooperación policial y judicial: las fuerzas de policía colaboran entre sí para descubrir e impedir delitos y tienen derecho a adentrarse en el territorio de un Estado Schengen limítrofe para perseguir a delincuentes fugitivos; también se ha agilizado el sistema de extradición y el reconocimiento de resoluciones penales (4.2.6 y 4.2.7);*
- e. *el establecimiento y desarrollo del Sistema de Información Schengen (SIS) (4.2.4).*

### 3. Retos

Aunque se suele considerar que el espacio Schengen es uno de los principales logros de la Unión Europea, recientemente ha sufrido tensiones considerables a causa de la llegada a la Unión de refugiados y migrantes en un número sin precedentes. A partir de septiembre de 2015, la cantidad de recién llegados llevaron a varios Estados miembros a reintroducir temporalmente controles en las fronteras interiores de Schengen. Aunque todos los controles temporales de las fronteras se han ajustado a lo dispuesto en el código de fronteras Schengen, esta ha sido la primera vez en la historia de Schengen en que se han establecido estos controles a una escala semejante. Otro desafío es el que representan los atentados terroristas, los cuales ponen de manifiesto lo difícil que resulta detectar la entrada y el desplazamiento de terroristas en el espacio Schengen. Los retos que se plantean han servido para subrayar el vínculo indisoluble entre una rigurosa gestión de las fronteras exteriores y la libre circulación dentro ellas y han llevado a una serie de nuevas medidas para reforzar los controles de seguridad de las personas que entran en el espacio Schengen y para mejorar la gestión de las fronteras exteriores (4.2.4 y 4.2.7).

## B. Libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias

### 1. Primeros pasos

A fin de transformar la Comunidad en un auténtico espacio de libertad y movilidad para todos sus ciudadanos, en 1990 se adoptaron varias directivas para que se pudiera conceder el derecho de residencia a personas que no fueran trabajadores: Directiva 90/365/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, Directiva 90/366/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia de los estudiantes, y Directiva 90/364/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia (para los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, así como para los miembros de sus familias).

### 2. Directiva 2004/38/CE

Al objeto de refundir diferentes actos legislativos (incluidos los mencionados anteriormente) incorpo-

rando la extensa jurisprudencia en materia de libre circulación de personas, en 2004 se adoptó una nueva directiva de carácter global: la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Con ella se pretende alentar a los ciudadanos de la Unión Europea a ejercer su derecho a la libre circulación y residencia en los Estados miembros, reducir al máximo la burocracia y definir mejor la situación de los miembros de las familias, así como limitar los supuestos en que se puede denegar la entrada o poner fin al derecho de residencia. En virtud de la Directiva 2004/38/CE, se consideran miembros de la familia a: el cónyuge (también cuando es del mismo sexo, tal como precisó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia Coman, C-673/16); la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la relación de pareja registrada al matrimonio; los descendientes directos menores de veintiún años o a cargo, incluidos los del cónyuge o de la pareja registrada; y los ascendientes directos a cargo, incluidos los del cónyuge o de la pareja registrada<sup>[1]</sup>.

#### a. Derechos y obligaciones:

- Para estancias inferiores a tres meses: el único requisito aplicable a los ciudadanos de la Unión es la posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos. El Estado miembro de acogida puede pedir a los interesados que dejen constancia de su presencia en el país.
- Para estancias superiores a tres meses: el ciudadano de la Unión y los miembros de su familia, si no trabajan, deben disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad de manera que no representen una carga para los servicios sociales del Estado miembro de acogida durante su estancia. Aunque los ciudadanos de la Unión no necesiten permiso de residencia, los Estados miembros pueden solicitarles que se registren ante las autoridades. Los familiares de ciudadanos de la Unión que no sean nacionales de un Estado miembro deben solicitar un permiso de residencia, válido para la duración de su estancia o para un período de cinco años.
- Derecho de residencia permanente: los ciudadanos de la Unión adquieren este derecho después de haber residido en el Estado miembro de acogida legalmente durante un período ininterrumpido de cinco años, siempre que no se haya ejecutado ninguna decisión de expulsión contra ellos. Este derecho ya no se encuentra sujeto a ninguna condición. La misma norma se aplica

<sup>[1]</sup> En la mayoría de los Estados miembros también se aplica esta Directiva de modo que queden garantizados los derechos de libre circulación de las parejas registradas y parejas estables homosexuales.

a los miembros de la familia que no son ciudadanos de un Estado miembro y que han resido durante cinco años con un ciudadano de la Unión. El derecho de residencia permanente únicamente se pierde en caso de ausencia del Estado miembro de acogida durante un período superior a dos años consecutivos.

- Restricciones al derecho de entrada y de residencia: los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias pueden ser expulsados del Estado miembro de acogida por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Se ofrecen garantías para asegurar, entre otras cosas, que estas decisiones de expulsión no se adoptan por motivos económicos, cumplen con el principio de proporcionalidad y se basan en la conducta personal del individuo.

Por último, la Directiva permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la Directiva en caso de abuso de derecho o de fraude, como los matrimonios de conveniencia.

**b. Aplicación de la Directiva 2004/38/CE**

La Directiva ha estado envuelta en problemas y polémicas, y se han constatado graves deficiencias en su aplicación y la persistencia de obstáculos a la libre circulación, como ponen de manifiesto los informes de la Comisión y estudios del Parlamento sobre la aplicación de la Directiva, los procedimientos por incumplimiento contra Estados miembros por transposición incorrecta o incompleta, el gran número de peticiones presentadas al Parlamento y la considerable cantidad de asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia. Las críticas por parte de determinados Estados miembros en los años 2013 y 2014 por supuestamente haber ciudadanos de la Unión que abusaban de las normas sobre libre circulación con fines de «turismo de prestaciones sociales» derivaron en debates a nivel de la Unión sobre posibles reformas, los cuales han quedado suspendidos en el entretanto a raíz de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión.

**c. Nacionales de terceros países**

Para obtener más información sobre las disposiciones aplicables a los nacionales de terceros países que no sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, véase la ficha 4.2.3.

**Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento lleva mucho tiempo luchando denodadamente para defender el derecho a la libre circulación, al que considera un principio esencial de la Unión Europea. En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la UE, el Parlamento rechaza todo intento de menoscabar el derecho a la libre circulación, además de pedir a los Estados miembros que cumplan las disposiciones del Tratado relativas a las normas de la Unión sobre la libertad de circulación y que garanticen el respeto del principio de igualdad y el derecho fundamental a la libre circulación respecto de todos los Estados miembros. Tanto en su Resolución, de 15 de marzo de 2017, sobre los obstáculos a la libertad de los ciudadanos de la Unión de circular y trabajar en el mercado interior, como en la de 12 de diciembre de 2017 relativa al informe sobre la ciudadanía de la UE de ese mismo año, el Parlamento reitera su petición de que se supriman los obstáculos al derecho de libre circulación. Con la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, la libre circulación se queda sin uno de sus principales críticos, al mismo tiempo que ambas partes siguen negociando un acuerdo.

En lo que respecta al espacio Schengen, el Parlamento, en su Resolución, de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen, «condena el restablecimiento continuo de controles en las fronteras interiores», dado que «son perjudiciales para la unidad del espacio Schengen y nocivas para la prosperidad de los ciudadanos europeos y el principio de libre circulación».

---

→ Ottavio Marzocchi

## 4.1.4. El derecho de petición

*Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, todo ciudadano de la Unión Europea tiene derecho a someter una petición al Parlamento Europeo, en forma de reclamación o solicitud, en relación con una cuestión que entre en el ámbito de competencias de la Unión. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo examina las peticiones y dictamina en lo que a su admisibilidad se refiere. Se encarga, asimismo, de su tramitación.*

### Fundamento jurídico

Los artículos 20, 24 y 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Objetivos

El derecho de petición ofrece al ciudadano europeo y a toda persona residente en la Unión un medio sencillo para dirigirse a las instituciones de la Unión y presentar reclamaciones o solicitudes de actuación.

### Resultados

#### A. Admisibilidad y requisitos (artículo 227 del TFUE)

El derecho de petición está abierto a todos los ciudadanos de la Unión y a todas las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro, de manera individual o en asociación.

Para ser admisibles, las peticiones deben referirse a asuntos que entren en el ámbito de competencias de la Unión y que conciernan directamente a las personas que las presentan: esta última condición se interpreta de forma muy amplia.

#### B. Modalidades de examen

Las modalidades de examen están fijadas en los artículos 215 a 218 y en el anexo V (XX) del Reglamento interno del Parlamento, por los que se otorga esta competencia a una comisión parlamentaria, la Comisión de Peticiones.

##### 1. Admisibilidad formal

Las peticiones deben incluir el nombre y los apellidos, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los peticionarios, y estar redactadas en una de las lenguas oficiales de la Unión. Pueden presentarse por vía electrónica (a través del Portal de Peticiones del Parlamento Europeo) o en papel, por correo.

##### 2. Admisibilidad material

Las peticiones que cumplen las condiciones especificadas se remiten a la Comisión de Peticiones, que decide en primer lugar si la petición es admitida a trámite. Para ello, comprueba que el tema tiene re-

lación con los ámbitos de actividad de la Unión Europea. En caso contrario, la petición no se admite a trámite. Se informa de ello al peticionario y se le explican los motivos de la decisión. Por lo general se sugiere al peticionario que se dirija a otro organismo nacional, europeo o internacional. La razón principal por la que una petición es declarada inadmisibles suele ser que el peticionario confunda las competencias, responsabilidades y posibilidades de actuación y recurso de la Unión con las de los Estados miembros o las de otras organizaciones y organismos internacionales (como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa), también en relación con la aplicabilidad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

#### 3. Examen de las peticiones

Según las circunstancias, la Comisión de Peticiones podrá adoptar una o más de las siguientes medidas:

- pedir a la Comisión Europea que efectúe una investigación preliminar sobre una petición e informe de si se respeta o se infringe la legislación de la Unión pertinente;
- transmitir la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo para que estas informen o inicien otras actuaciones (por ejemplo, una comisión puede tener en cuenta una petición en el marco de sus actividades legislativas);
- si la petición hace referencia a un caso específico que requiere atención individual, la comisión podrá ponerse en contacto con las instituciones o autoridades competentes o intervenir a través de la representación permanente del Estado miembro en cuestión para resolver el asunto;
- adoptar las medidas que considere adecuadas para tratar de resolver un problema o dar una respuesta adecuada a la petición.

La comisión también decide si incluir en sus reuniones un punto sobre peticiones, y en caso afirmativo se invita al peticionario, a la Comisión Europea y a los representantes de los Estados miembros. Durante la reunión, el peticionario presenta su petición y la Comisión expone oralmente su punto de vista y comenta la respuesta escrita suministrada a las cuestiones planteadas en la petición; a continuación, puede invitarse a los representantes de los Estados miembros interesados a tomar la palabra. Los miembros de la Comisión de Peticiones tienen entonces la oportunidad de intercambiar puntos de vista so-

bre las cuestiones planteadas durante el debate y de proponer nuevas medidas.

En algunos casos concretos, la comisión puede decidir celebrar una audiencia o un seminario, realizar una visita de investigación al país o región de que se trate (aprobando un informe que contenga sus observaciones y recomendaciones) o preparar y presentar un informe completo que deberá ser votado por el Parlamento Europeo en sesión plenaria. También puede decidir presentar preguntas orales a la Comisión o al Consejo y celebrar un debate en el Pleno.

Si una petición se refiere a un asunto de interés general que revele una transposición o aplicación incorrectas de la legislación de la Unión, la Comisión puede decidir tomar medidas con el Estado miembro en cuestión, incluso incoando un procedimiento de infracción.

#### 4. Conclusión

La comisión puede dar por concluido el examen de una petición en distintos momentos del procedimiento, por ejemplo una vez ha tomado una decisión sobre su admisibilidad, tras un debate en una reunión de la comisión, cuando se han agotado las vías de actuación en relación con la petición o cuando el peticionario la retira o no responde en un plazo determinado.

#### 5. Transparencia

Las peticiones presentadas al Parlamento Europeo pasan a ser documentos públicos. Los resúmenes de las peticiones se publican, junto con la documentación justificativa, en el Portal de Peticiones del Parlamento Europeo en todas las lenguas oficiales de la Unión una vez que la Comisión de Peticiones ha tomado una decisión sobre la admisibilidad.

Se informa por escrito al peticionario de todas las decisiones de la comisión en relación con su petición, así como de los motivos, y se le proporciona toda la información y documentación necesarias, cuando proceda, una vez las decisiones son públicas.

## Papel del Parlamento Europeo

De acuerdo con los Tratados, el Parlamento Europeo es el destinatario de las peticiones de los ciudadanos y a él incumbe, por tanto, la responsabilidad de que las preocupaciones en ellas expuestas se tengan realmente en cuenta en la Unión. Para hacerlo de la mejor forma posible, ha otorgado a una comisión específica, la Comisión de Peticiones, el cometido de tramitarlas y coordinar las actividades de seguimiento de la institución. Como se destaca en sus informes anuales sobre las deliberaciones de la comisión durante el año anterior<sup>[1]</sup>, el Parlamento ha considerado siempre las peticiones como un elemento clave de la democracia participativa. También ha subrayado su importancia para sacar a la luz los casos de transposición y aplicación incorrectas de la legislación de la Unión por parte de los Estados miembros. De hecho, no son pocas las peticiones que han dado lugar a una acción legislativa o política, a casos EU Pilot, a cuestiones prejudiciales o a procedimientos de infracción. La Comisión de Peticiones es especialmente activa en el ámbito de los derechos fundamentales (discapacidades, derechos de la infancia, discriminación, minorías, justicia, libre circulación, derechos de voto, **Brexit**), del medio ambiente y el bienestar animal, el mercado interior, los derechos sociales, la migración, los acuerdos comerciales y la salud pública. Entre los instrumentos que permiten tramitar y resolver las cuestiones planteadas por los ciudadanos en las peticiones cabe citar especialmente las visitas de investigación, las audiencias públicas, la red de peticiones creada en 2016 que permite una mayor colaboración entre las comisiones que tramitan peticiones y la cooperación y el diálogo con los Parlamentos y las autoridades nacionales (especialmente con la Comisión Europea y el Defensor del Pueblo Europeo). En 2014, el Parlamento inauguró el Portal de Peticiones, que ha potenciado el carácter público y transparente de las peticiones, así como la interacción con los ciudadanos y la participación de estos en la Unión<sup>[2]</sup>.

→ Ottavio Marzocchi / Ina Sokolska

[1] Los informes anuales sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones incluyen información sobre el número de peticiones recibidas, su formato, estadio, resultado, país, lengua, nacionalidad y tema; el portal de internet; las relaciones con la Comisión, el Consejo y el Defensor del Pueblo; y las visitas de investigación, audiencias públicas, estudios encargados y otras cuestiones de importancia.

[2] <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/es/home>

## 4.1.5. La iniciativa ciudadana europea

*La iniciativa ciudadana europea es un importante instrumento de democracia participativa de la Unión, gracias al cual un millón de ciudadanos de la Unión que residen en al menos una cuarta parte de los Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión. Desde que comenzó a aplicarse el Reglamento (UE) n.º 211/2011, que establece de forma pormenorizada los procedimientos y condiciones de la iniciativa ciudadana europea, cuatro iniciativas han cumplido los requisitos para ser presentadas ante la Comisión.*

### Base jurídica

- Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículo 24, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Reglamento (UE) n.º 211/2011;
- Artículos 211 y 218 del Reglamento interno del Parlamento.

### Antecedentes

La iniciativa ciudadana es un instrumento del que disponen los ciudadanos de la mayoría de los Estados miembros a escala nacional, regional o local, aunque su alcance y sus procedimientos difieren en gran medida de un Estado a otro. El concepto de ciudadanía de la Unión, del que deriva la iniciativa ciudadana europea, se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht (1.3.1). En 1996, en el período previo a la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia propusieron que se introdujera, junto al derecho de petición al Parlamento Europeo, un derecho de presentación de tales iniciativas, propuesta que, sin embargo, la Conferencia no hizo suya. En el proyecto de Tratado Constitucional (artículo 47, apartado 4) se incluyeron inicialmente disposiciones relativas a una iniciativa ciudadana muy similar a la actual. Aunque el Praesidium de la Convención rechazó la inclusión de esas disposiciones en el texto definitivo, finalmente pudieron mantenerse gracias a los esfuerzos concertados de las organizaciones de la sociedad civil. A raíz del fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, se reintrodujeron disposiciones similares en el Tratado de Lisboa.

En la actualidad, el derecho a presentar una iniciativa ciudadana está consagrado en el título II del TUE («Disposiciones sobre los principios democráticos»). El artículo 11, apartado 4, del TUE, establece el marco básico de tal derecho, mientras que el artículo 24, párrafo primero, del TFUE sienta los principios generales del Reglamento que ha de definir los procedimientos y especificar los requisitos necesarios para su ejercicio. La propuesta de Reglamento fue el re-

sultado de una amplia consulta<sup>[1]</sup>. Tras varios meses de negociaciones y de configuración del texto definitivo, el 31 de marzo de 2010 se presentó un proyecto de propuesta al Parlamento y el Consejo, y el 15 de diciembre de 2010 se alcanzó un acuerdo político que permitió la adopción oficial del texto por dichas instituciones el 16 de febrero de 2011. Entró en vigor el 1 de abril de 2011 como Reglamento (UE) n.º 211/2011. Debido a una serie de adaptaciones técnicas necesarias en los Estados miembros para establecer un proceso de verificación simplificado, el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana no fue aplicable hasta un año después. Antes del 1 de abril de 2015, y posteriormente cada tres años antes de esa misma fecha, la Comisión debe presentar un informe sobre la aplicación de dicho Reglamento con vistas a una posible revisión. La Comisión adoptó este informe el 31 de marzo de 2015 con el número COM(2015)0145. En esa comunicación se analizaba la situación actual y se evaluaba la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, enumerándose una serie de retos que se habían puesto de manifiesto en los tres primeros años de aplicación de este nuevo marco legislativo e institucional. Se ponían de relieve varias deficiencias y se tomaban en consideración los resultados de la importante labor de investigación impulsada por el Parlamento Europeo<sup>[2]</sup>.

El derecho a presentar una iniciativa ciudadana europea debe distinguirse claramente del derecho a presentar una petición, procedimiento del que difiere en muchos aspectos sustantivos. Las peticiones pueden ser presentadas por los ciudadanos de la Unión o cualquier persona física o jurídica con residencia en ella (4.1.4), y deben versar sobre cuestiones que entren en un ámbito de actuación de la Unión y afecten directamente al peticionario. Las peticiones se dirigen al Parlamento en su calidad de representante directo de los ciudadanos a escala de la Unión. La iniciativa ciudadana europea, por su parte, es una solicitud directa de creación de un ins-

<sup>[1]</sup> Libro Verde de la Comisión COM(2009)0622.

<sup>[2]</sup> «European Citizens Initiative – First lessons of implementation», Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales (2014), que se puede consultar en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

trumento jurídico concreto de la Unión que necesita ajustarse a unas normas específicas para poder ser admisible y que, en última instancia, se dirige a la Comisión, única institución con derecho a presentar propuestas legislativas. En ese sentido, la iniciativa ciudadana europea se asemeja al derecho de iniciativa otorgado al Parlamento (artículo 225 del TFUE) y al Consejo (artículo 241 del TFUE).

## Procedimiento

### A. El comité de ciudadanos

Como una iniciativa de esta magnitud requiere una mínima estructura organizativa, el primer paso para impulsar una iniciativa ciudadana europea consiste en establecer un comité organizador, llamado «comité de ciudadanos». Dicho comité debe estar compuesto por, al menos, siete personas residentes en un mínimo de siete Estados miembros diferentes (aunque no han de tener necesariamente nacionalidades diferentes), y con edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo. El comité ha de designar a un representante y a un sustituto, que serán las personas de contacto para la iniciativa ciudadana europea en cuestión.

### B. Registro

Antes de que la iniciativa pueda empezar a recabar declaraciones de apoyo de los ciudadanos, el comité debe registrarla ante la Comisión. Para ello se ha de presentar un documento que contenga el título de la iniciativa, su objeto y una breve descripción de la misma, junto con la base jurídica propuesta para el acto jurídico, así como información sobre los miembros del comité y sobre todas las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta. Los organizadores pueden presentar en un anexo información más detallada y otros documentos, por ejemplo, un proyecto del acto legislativo propuesto.

La Comisión tiene dos meses para decidir si registra o no la iniciativa propuesta. No se registrará si no se han cumplido los requisitos de procedimiento o si la iniciativa está fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar propuestas relativas a actos jurídicos destinados a aplicar los Tratados. El registro también se denegará cuando la iniciativa ciudadana sea manifiestamente abusiva, carezca de fundamento o sea vejatoria o contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE. La decisión de la Comisión puede ser objeto de recursos judiciales y extrajudiciales. Las iniciativas que se registren se publican en el sitio web de la Comisión.

### C. Recogida de declaraciones de apoyo

Una vez registrada la iniciativa, los organizadores pueden empezar a recabar declaraciones de apoyo

durante un período de doce meses. Las declaraciones de apoyo pueden recabarse en papel o electrónicamente. En este último caso, las autoridades nacionales competentes deben acreditar previamente el sistema de recogida de firmas en línea que vaya a utilizarse. Las normas de desarrollo relativas a las especificaciones técnicas de los sistemas de recogida a través de páginas web se establecen en un Reglamento de ejecución de la Comisión (Reglamento (UE) n.º 1179/2011).

Independientemente de que las declaraciones de apoyo se recaben en papel o electrónicamente, los requisitos en materia de datos son los mismos a efectos de verificación. Estos requisitos, definidos a escala de los Estados miembros, se detallan en el anexo III del Reglamento (UE) n.º 211/2011. Nueve Estados miembros<sup>[1]</sup> no requieren que los firmantes de las declaraciones de apoyo comuniquen un número o un documento de identificación personal, mientras que el resto de Estados miembros sí lo exige. Para estos últimos, el anexo especifica en cada caso el documento o número de identificación personal que puede utilizarse.

Para que la Comisión tenga en cuenta la iniciativa, esta debe recabar un millón de declaraciones de apoyo en un plazo de doce meses. Además, para que la iniciativa sea válida en un Estado miembro determinado, el número de firmantes en ese Estado miembro ha de ser como mínimo igual al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en dicho Estado, multiplicado por 750. De este modo, el número mínimo de declaraciones de apoyo suscritas se determina de acuerdo con el mismo principio de proporcionalidad decreciente utilizado para el reparto de escaños en el Parlamento Europeo entre Estados miembros.

### D. Verificación y certificación

Una vez recogido el número necesario de declaraciones de apoyo de un número suficiente de Estados miembros, los organizadores deben presentarlas a las autoridades nacionales competentes<sup>[2]</sup> encargadas de certificar las declaraciones de apoyo y cuya lista elabora la Comisión sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros. Las autoridades a las que se encomienda esa labor suelen ser ministerios del Interior, comisiones electorales o registros de población. Las autoridades nacionales disponen de tres meses para verificar las declaraciones de apoyo, sin que se les exija para ello la autenticación de las firmas.

<sup>[1]</sup> Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido.

<sup>[2]</sup> La lista de las autoridades nacionales competentes se puede consultar en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=es>



## E. Presentación y examen

Llegados a ese punto, se pide a los organizadores que presenten los certificados recibidos de las autoridades nacionales relativos al número de declaraciones de apoyo, y que faciliten información sobre la financiación recibida de cualquier fuente, respetando para ello los umbrales establecidos en el Reglamento (CE) n.º 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. En principio debe declararse toda contribución que supere los 500 euros.

Una vez recibida una iniciativa, la Comisión está obligada a publicarla sin demora en un registro y a recibir a los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle su solicitud. Tras un intercambio de puntos de vista con la Comisión, los organizadores tienen la posibilidad de presentar la iniciativa en una audiencia pública celebrada en el Parlamento Europeo. La organización de dicha audiencia corresponde a la comisión competente para el fondo del asunto objeto de la iniciativa ciudadana en cuestión (artículo 211 del Reglamento interno del Parlamento).

### Iniciativas en curso

Antes de que la iniciativa ciudadana europea estuviera contemplada en la legislación y de que se establecieran los pormenores de su procedimiento, distintas organizaciones habían intentado impulsar iniciativas similares. Así, en 2007, el Foro Europeo de la Discapacidad lanzó una de esas primeras iniciativas piloto, con la que afirmaron haber recogido 1,2 millones de firmas. Tras la aprobación en 2010 del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana, pero antes de su entrada en vigor, Greenpeace declaró haber recibido un millón de firmas en apoyo de una moratoria para los cultivos modificados genéticamente. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas podía considerarse una iniciativa ciudadana europea.

Desde el 1 de abril de 2012 se han impulsado 68 iniciativas ciudadanas europeas. A veintiuna de ellas se les denegó el registro por no pertenecer a un ámbito en el que la Comisión fuera competente para proponer un acto y catorce fueron retiradas por los organizadores. En la actualidad hay ocho iniciativas registradas, que se encuentran en la fase de recogida de firmas. Hasta la fecha, solo cuatro iniciativas han alcanzado el número necesario de firmas (Right2Water, Uno de nosotros, Stop Vivisection y Prohibición del Glifosato) y han sido presentadas a la Comisión, de las cuales solo una, Prohibición del Glifosato, ha sido presentada desde 2014. El Parlamento organizó audiencias con los representantes de cada una de estas iniciativas el 17 de febrero de 2014, el 10 de abril de 2014, el 24 de abril de 2015 y el 20 de

noviembre de 2017, respectivamente. La Comisión emitió una respuesta en la que presentaba sus conclusiones políticas y jurídicas en relación con las cuatro iniciativas. Seis iniciativas ciudadanas europeas han dado lugar a recursos ante el Tribunal General de la Unión, que en su jurisprudencia más reciente declaró que la Comisión había incumplido su obligación de explicar detalladamente y de motivar la denegación del registro de una iniciativa ciudadana europea (asunto T-646/13, *Minority SafePack/Comisión*) y precisó que también pueden ser objeto de una iniciativa ciudadana europea otros actos como las decisiones de abrir negociaciones comerciales (asunto T-754/14, *Efler y otros/Comisión*, sobre la iniciativa «Stop TTIP»).

### Papel del Parlamento Europeo

El instrumento de la iniciativa ciudadana europea ha revestido un gran interés para el Parlamento. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>[1]</sup> con una propuesta pormenorizada para la aplicación de la iniciativa ciudadana europea. Tras la entrada en vigor del Tratado, el Parlamento participó activamente en la negociación del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana. El Parlamento contribuyó con éxito a convertir la iniciativa ciudadana europea en un instrumento de democracia participativa más accesible y cercano a los ciudadanos. Entre otras cosas, logró reducir el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder las declaraciones de apoyo a una cuarta parte de ellos. El Parlamento insistió asimismo en que la verificación de la admisibilidad se llevara a cabo en la fase previa al registro y en que se contemplara el derecho de todos los ciudadanos de la Unión y los residentes en ella a adherirse a una iniciativa ciudadana europea, independientemente de su nacionalidad.

El Parlamento ha hecho una serie de llamamientos políticos para simplificar y racionalizar los procedimientos de gestión de las iniciativas ciudadanas y para aumentar sus repercusiones. El 28 de octubre de 2015, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el proceso de revisión de la iniciativa ciudadana europea<sup>[2]</sup> en la que pedía, entre otras cosas, que se simplificaran los requisitos en materia de datos personales y se aportara financiación para apoyar la organización de las iniciativas. En 2017 la Comisión de Asuntos Constitucionales puso en marcha un informe de propia iniciativa con vistas a una genuina revisión del Reglamento relativo a la iniciativa ciudadana. En septiembre de 2017, tomando como base las peticiones del Parlamento y una consulta pública, la Comisión presentó finalmente una propuesta de nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana

[1] DO C 212 E de 5.8.2010, p. 99.

[2] DO C 355 de 20.10.2017, p. 17.

europea<sup>[1]</sup> que, entre otras novedades, reduciría la edad mínima de los firmantes a los 16 años, permitiría a todos los ciudadanos de la Unión apoyar una iniciativa con independencia de su residencia y ampliaría el plazo de examen de las iniciativas. El 20 de junio de 2018, la Comisión de Asuntos Constitucionales aprobó su informe sobre la propuesta de la Comisión, que fue votado en Pleno el 5 de julio de

2018, a fin de iniciar las negociaciones interinstitucionales sobre el nuevo Reglamento relativo a la iniciativa ciudadana europea con vistas a su adopción antes de acabar el año. Está previsto que el nuevo Reglamento entre en vigor el 1 de enero de 2020.

---

→ Petr Novak

---

<sup>[1]</sup> [http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/ECI\\_2017\\_Proposal\\_Annexes\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/ECI_2017_Proposal_Annexes_es.pdf)

# 4.2.

**UN ESPACIO  
DE LIBERTAD,  
SEGURIDAD  
Y JUSTICIA**



## 4.2.1. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales

*El Tratado de Lisboa otorga una gran importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, e introduce numerosos e importantes elementos nuevos: un procedimiento de toma de decisiones más eficiente y democrático en respuesta a la supresión de la antigua estructura de pilares, mayores competencias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales. Los derechos básicos se han visto fortalecidos con una Carta de los Derechos Fundamentales que ahora es jurídicamente vinculante para la Unión Europea.*

### Base jurídica

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece lo siguiente: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». Cabe señalar que este artículo, cuyo fin es enunciar los grandes objetivos que persigue la Unión, concede ahora mayor importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) respecto al anterior Tratado de Niza, ya que este objetivo ahora se menciona antes, incluso, que el de la realización de un mercado interior.

El título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 67 a 89) está dedicado al ELSJ. Además de disposiciones generales, este título incluye capítulos específicos dedicados, respectivamente:

- a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración,
- a la cooperación judicial en materia civil,
- a la cooperación judicial en materia penal y
- a la cooperación policial<sup>[1]</sup>.

Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE, mientras que el Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de las medidas específicas para las que adopten una decisión de participación («opt-in») (Protocolos n.º 21 y n.º 22).

Más allá de estas disposiciones, cabe mencionar otros artículos ligados indisolublemente a la creación de un ELSJ. Entre ellos se encuentran el artículo 6 del TUE, relativo a la Carta de los Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el artículo 8 del TFUE, relativo a la lucha contra las desigualdades, el artículo 15, apartado 3, del TFUE, relativo al derecho a acceder a los documentos de las instituciones, el artículo 16 del

TFUE, relativo a la protección de los datos de carácter personal, y los artículos 18 a 25 del TFUE, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión.

### Objetivos

Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el artículo 67 del TFUE:

- «La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.
- Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.
- La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.
- La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.»

### Resultados

#### A. Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa

##### 1. Un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático

El Tratado de Lisboa elimina el tercer pilar, basado en la cooperación intergubernamental, y generaliza así el método comunitario en el marco del ELSJ.

[1] Véanse las fichas 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.6 y 4.2.7.

La adopción de los textos legislativos asociados se realiza, en principio, mediante el procedimiento legislativo ordinario descrito en el artículo 294 del TFUE. El Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia a través del procedimiento de codecisión.

## **2. Un nuevo cometido de los Parlamentos nacionales**

El artículo 12 del TUE y los Protocolos n.º 1 y n.º 2 definen el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En particular, los Parlamentos nacionales disponen ahora de un plazo de ocho semanas para analizar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad; hasta que expire dicho plazo, no puede adoptarse ninguna decisión relativa a dicho acto a escala de la Unión. En el ámbito del ELSJ, si los Parlamentos nacionales, por un cuarto del total de votos que tienen atribuidos, lo solicitan, el proyecto deberá volverse a estudiar (artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2).

Si un acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, cabe interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los Parlamentos nacionales participan en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol (artículos 85 y 88 del TFUE).

## **3. Mayores competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Ahora se puede recurrir sin restricciones ante el Tribunal de Justicia para que se pronuncie con carácter prejudicial sobre la totalidad del ámbito del ELSJ. Tras concluir un periodo transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (es decir, a partir del 1 de diciembre de 2014), los actos adoptados en virtud del Tratado anterior en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal también pueden ser objeto de este procedimiento. El mismo sistema se aplica a los recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (Protocolo n.º 36).

## **4. Refuerzo del papel de la Comisión**

La posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ constituye una novedad significativa que le otorga una nueva competencia a la hora de velar por la correcta aplicación de los textos legislativos.

## **5. Posible intervención de los Estados miembros en la evaluación de la aplicación de las políticas en el ámbito del ELSJ**

El artículo 70 del TFUE dispone que el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración

con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas en el marco del ELSJ.

## **B. Función programática del Consejo Europeo**

Paralelamente a los cambios introducidos por los Tratados sucesivos, debe subrayarse el importante papel que ha desempeñado el Consejo Europeo en lo que respecta a la evolución y los progresos registrados en los distintos ámbitos del ELSJ.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere celebró una reunión especial dedicada a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia explotando al máximo las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam.

En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó un nuevo programa de acción quinquenal: el Programa de La Haya.

Los días 10 y 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo. Este programa plurianual para el periodo 2010-2014 se centró en los intereses y las necesidades de los ciudadanos y de las demás personas de las que la Unión es responsable.

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente la función fundamental del Consejo Europeo de «[definir] las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (artículo 68 del TFUE). En junio de 2014, el Consejo Europeo definió estas orientaciones para los próximos años, que están en consonancia con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE, que también se aprobó en junio. Las orientaciones estratégicas se basan en los logros alcanzados por el Programa de Estocolmo. Se está llevando a cabo una revisión intermedia de estas orientaciones.

## **C. Creación de organismos especializados para la gestión del ELSJ: las agencias**

Se han creado distintas agencias para contribuir a la supervisión de las políticas relativas a una serie de ámbitos importantes del ELSJ: Europol, en materia de cooperación policial; la Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust, en materia de cooperación judicial penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT); la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), responsable de coordinar el control de las fronteras exteriores; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo dispone de una serie de instrumentos y competencias para ejercer plenamente su cometido:

- competencia en materia legislativa, dado que, incluso antes del Tratado de Lisboa, el Parlamento actuaba en calidad de colegislador en el marco del procedimiento de codecisión; su intervención en las cuestiones pertenecientes al tercer pilar se limitaba a la emisión de dictámenes consultivos;
- competencia presupuestaria, ya que el Parlamento establece, junto con el Consejo, el presupuesto de la Unión;
- facultad para presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación, competencia que el Parlamento ha ejercido, por ejemplo, para solicitar y obtener la anulación de determinados artículos de la Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado<sup>[1]</sup>;
- poder de iniciativa política mediante la adopción de los denominados informes de propia iniciativa y de resoluciones sobre temas que el propio Parlamento decide tratar;
- posibilidad de enviar delegaciones a los Estados miembros para detectar posibles problemas y, en particular, verificar el modo en que se aplica la legislación adoptada a nivel de la Unión;

Las principales prioridades que el Parlamento ha subrayado en repetidas ocasiones en los últimos años pueden resumirse del siguiente modo:

- reconocer y tener en cuenta la importancia creciente del ELSJ en el desarrollo de la Unión Europea;
- suprimir el tercer pilar e integrar los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal en los procedimientos y la legislación de la Unión con vistas a permitir que el Parlamento ejerza plenamente su función democrática en el proceso legislativo;
- eliminar la regla de unanimidad en el Consejo a fin de facilitar la toma de decisiones;
- mantener un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los imperativos vinculados a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo;
- reforzar la protección y la promoción de los derechos fundamentales, en particular mediante la adopción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con fuerza jurídica vinculante, y la creación de una Agencia de los Derechos Fundamentales, para contar con una fuente eficaz de apoyo y conocimientos en materia de derechos fundamentales.

---

→ Kristiina Milt

<sup>[1]</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 2008 en el asunto C-133/06.

## 4.2.2. La política de asilo

*La política de la Unión en materia de asilo tiene por objeto ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución, motivo por el cual la Unión se está esforzando en la creación del Sistema Europeo Común de Asilo.*

### Base jurídica

- Artículo 67, apartado 2, y artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Objetivos

Los objetivos consisten en establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal tendente a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967. Si bien ni en el TFUE ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se definen los términos «asilo» y «refugiado», ambos documentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y a su Protocolo.

### Resultados

#### A. Avances en los Tratados de Ámsterdam y de Niza

El antiguo método intergubernamental en materia de asilo fue, en virtud del Tratado de Maastricht (1993), incorporado al marco institucional de la Unión. El Consejo, en cuanto actor principal, tenía que asociar a su trabajo a la Comisión e informar al Parlamento de sus iniciativas en materia de asilo, sin que el Tribunal de Justicia tuviera competencias en estas cuestiones.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedió a las instituciones de la Unión Europea nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo por medio de un mecanismo institucional especial: un periodo transitorio de cinco años con un derecho compartido de iniciativa entre la Comisión y los Estados miembros, y decisión por unanimidad del Consejo previa consulta al Parlamento; el Tribunal de Justicia también pasó a ser competente para conocer de determinados asuntos. El Tratado de Ámsterdam estableció asimismo que, una vez finalizada esta primera fase, el Consejo podría decidir que se aplicase el procedimiento normal de codecisión y, a partir de ese momento, adoptar sus decisiones por mayoría cualificada. Así lo decidió el Consejo a fina-

les de 2004; el procedimiento de codecisión se aplica desde 2005.

Con la adopción del programa de Tampere, en octubre de 1999, el Consejo Europeo decidió que la aplicación de un sistema europeo común debería llevarse a cabo en dos fases: la adopción en el corto plazo de normas mínimas comunes debería conducir, a largo plazo, hacia un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo válido en toda la Unión.

La consecuencia de todo esto fue la denominada «primera fase» del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre 1999 y 2004, para el establecimiento de los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitudes de asilo (en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, de carácter internacional e intergubernamental), en particular la creación de la base de datos Eurodac para la conservación y comparación de datos de impresiones dactilares, el establecimiento de normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que observar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, y los procedimientos para la concesión o retirada de la condición de refugiado. La protección temporal en caso de afluencia masiva fue abordada en otra normativa.

En noviembre de 2004, el Programa de La Haya exigió que se aprobasen antes de finales de 2010 los instrumentos y las medidas de la segunda fase, quedando así de relieve el deseo de la Unión de, superando las normas mínimas, instaurar un procedimiento de asilo único que implicara garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera protección. En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), este plazo fue ampliado hasta 2012.

#### B. Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, supone una innovación al transformar las medidas en materia de asilo, que pasan del establecimiento de normas mínimas a la creación de un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes.

Dicho sistema común debe comprender los siguientes elementos:

- un estatuto uniforme de asilo;

- un estatuto uniforme de protección subsidiaria;
- un sistema común de protección temporal;
- procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud;
- normas relativas a las condiciones de acogida;
- asociación y cooperación con terceros países.

A partir del Tratado de Lisboa, el artículo 80 del TFUE dispone asimismo explícitamente el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Las acciones de la Unión en materia de asilo deben, si fuera necesario, incluir medidas apropiadas para la aplicación de este principio. El Tratado trajo asimismo importantes cambios consigo en cuanto al proceso de toma de decisiones en cuestiones de asilo al implantar la codecisión como procedimiento habitual. Por otra parte, se han introducido mejoras considerables en lo que respecta al control judicial que lleva a cabo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En lo sucesivo, podrán presentar una cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y no solo, como ocurría anteriormente, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno, lo que ha permitido el desarrollo de una jurisprudencia más importante del Tribunal de Justicia en materia de asilo.

El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el periodo 2010-2014, reafirma «el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional». Destaca, en particular, la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas y el importante papel que debe desempeñar la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Si bien ya en 2008-2009 la Comisión había presentado las propuestas relativas a la siguiente fase, los avances en las negociaciones fueron lentos, por lo que la adopción de esta «segunda fase» del SECA se produjo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, pasando el acento de unas normas mínimas a un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme.

### C. Principales instrumentos jurídicos vigentes y actuales intentos de reforma

Excepción hecha de la versión refundida de la Directiva relativa a los requisitos de asilo, que entró en

vigor en enero de 2012, el resto de versiones refundidas de actos legislativos no entraron en vigor hasta julio de 2013 (Reglamento Eurodac, Reglamento de Dublín III, Directiva sobre las condiciones de acogida y Directiva sobre procedimientos de asilo), por lo que su transposición se aplazó hasta mediados de julio de 2015, en el punto álgido de la crisis migratoria. En junio de 2014, el Consejo Europeo definió las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 68 del TFUE) para los años siguientes, sobre la base de la Comunicación de la Comisión de marzo de 2014 y partiendo de los avances conseguidos en el marco del Programa de Estocolmo. En dichas orientaciones se hace hincapié en que la transposición plena y la aplicación efectiva del SECA es una prioridad absoluta.

Atendiendo a la presión migratoria experimentada desde 2014, en mayo de 2015 la Comisión presentó la Agenda Europea de Migración (4.2.3), en la que se proponían varias medidas para hacer frente a dicha presión, en particular el enfoque de puntos críticos, implantado conjuntamente por la EASO, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (antes conocida como «Agencia Frontex») y Europol al objeto de trabajar sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. Dicho enfoque tiene asimismo por objeto facilitar la aplicación de los mecanismos de reubicación de emergencia de 160 000 personas necesitadas de protección internacional que la Comisión propuso para ayudar a Italia y Grecia y el Consejo adoptó el 14 de septiembre y el 22 de septiembre de 2015, previa consulta al Parlamento. El Tribunal de Justicia mantuvo posteriormente esta decisión del Consejo en la sentencia de 6 de septiembre de 2017. Si bien la reubicación se plantea como un mecanismo que permite la puesta en práctica del principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad consagrado en el artículo 80 del TFUE, dicha reubicación se ha llevado a cabo en tasas menores de lo esperado y con lentitud.

En la Agenda Europea de Migración se prevén asimismo medidas complementarias para reformar el SECA que, tras ser presentadas en mayo y en julio de 2016 en sendos paquetes de propuestas legislativas, están examinando actualmente el Parlamento y el Consejo. Este conjunto de iniciativas legislativas tiene por objeto mejorar el SECA, para lo cual, entre otros elementos, propone reglamentos de aplicación directa en vez de directivas (a excepción de para las condiciones de acogida, caso en el que seguiría tratándose de una directiva que habría que incorporar a las legislaciones nacionales), y abarca los siguientes aspectos:

- las medidas para simplificar, aclarar y reducir los procedimientos de asilo, ofrecer unas garantías



comunes a los solicitantes de asilo, y garantizar unas normas más estrictas para combatir abusos, incluida una lista común de países de origen seguros, planteada en un primer momento como reglamento aparte; el 25 de abril de 2018, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento aprobó el correspondiente informe, que constituye el mandato de negociación;

- quién reúne los requisitos para obtener la protección internacional (la denominada «Directiva relativa a los requisitos de asilo»), a fin de lograr una mayor convergencia de las tasas de reconocimiento y las formas de protección, incluyendo disposiciones más restrictivas para sancionar los movimientos secundarios de los solicitantes y llevar a cabo con carácter obligatorio revisiones del estatuto de protección aun en el caso de los refugiados reconocidos; el 15 de junio de 2017, la Comisión LIBE aprobó el correspondiente informe, y el Parlamento y el Consejo llegaron a mediados de 2018 a un acuerdo provisional que aún ha de someterse a votación;
- las condiciones de acogida, que tienen como puntos más espinosos el periodo de espera previo a que los solicitantes de protección internacional tengan acceso al mercado laboral y el enfoque represivo de la Comisión al impedir a los solicitantes desplazarse a un Estado miembro que no sea competente para tratar su solicitud de asilo; el 25 de abril de 2017, la Comisión LIBE aprobó el correspondiente informe, que recibió el respaldo del Pleno en cuanto mandato para la apertura de negociaciones interinstitucionales, y el Parlamento y el Consejo llegaron a mediados de 2018 a un acuerdo provisional que aún ha de someterse a votación;
- la reforma del Reglamento de Dublín, que establece criterios para determinar qué Estado miembro debe encargarse de examinar una solicitud de protección internacional (en principio, el primer país de entrada); en la propuesta se mantienen los actuales criterios del sistema de Dublín, aunque completándolos con un mecanismo de asignación correctora para aliviar la carga de los Estados miembros sometidos a una presión desproporcionada, por lo que la propuesta de la Comisión de septiembre de 2015 de un reglamento relativo a un mecanismo de reubicación de crisis permanente en el marco del sistema de Dublín se halla bloqueada en el Consejo, de modo parecido a como la anterior propuesta de modificación del Reglamento de Dublín en lo que respecta a la disposición relativa al Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga parientes en el territorio de los Estados miembros se ha retirado para incluir su contenido en la actual pro-

puesta de Dublín III; el 19 de octubre de 2017, la Comisión LIBE aprobó el correspondiente informe, que recibió el respaldo del Pleno en cuanto mandato para la apertura de negociaciones interinstitucionales;

- la revisión de la base de datos dactiloscópicos de asilo Eurodac al objeto de ampliarla de modo que abarque los datos personales de los nacionales de terceros países que, sin solicitar protección internacional, hayan sido detectados permaneciendo de manera irregular en la Unión; permitir el acceso a la base de datos a efectos de aplicación de la ley, y tomar impresiones dactilares de los menores a partir de los seis años de edad para facilitar su rastreo y la reagrupación familiar; la Comisión LIBE obtuvo del Pleno el mandato de negociación con su informe de 30 de mayo de 2017;
- la transformación de la EASO, agencia de apoyo de la Unión, en una Agencia de Asilo de la Unión Europea de pleno derecho que se encargue de facilitar el funcionamiento del SECA para garantizar la convergencia en la evaluación de las solicitudes de asilo en toda la Unión, así como para realizar un seguimiento operativo y técnico de la aplicación del Derecho de la Unión, en particular asistiendo a los Estados miembros en la formación de expertos nacionales; el Parlamento aprobó el correspondiente informe el 8 de diciembre de 2016, y a mediados de junio de 2017 se llegó a un amplio acuerdo provisional con el Consejo; la Comisión presentó una propuesta modificada en septiembre de 2018 al objeto de dotar a la Agencia de Asilo de la Unión Europea de más personal, instrumentos y recursos económicos para garantizar que los Estados miembros puedan en todo momento contar con el apoyo operativo pleno de la Unión;
- el Marco de Reasentamiento de la Unión, que establecería normas comunes en la Unión sobre la admisión de nacionales de terceros países, incluido el apoyo financiero a los esfuerzos en materia de reasentamiento en los Estados miembros, a modo de complemento de los programas multilaterales y nacionales de reasentamiento *ad hoc* vigentes; la Comisión LIBE, que aprobó el correspondiente informe el 12 de octubre de 2017, recibió el mandato de negociar con el Consejo.

La Directiva de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas sigue vigente, pero sin que haya sido aplicada hasta la fecha, ni siquiera en el punto álgido de la crisis migratoria; lo más probable es que esto se deba tanto a su imprecisa redacción como a las tensiones entre los Estados miembros en el seno del Consejo en relación con el reparto de cargas.

## D. Dimensión exterior

El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM) que la Comisión aprobó en 2011 constituye el marco general de la política de migración exterior y de asilo de la Unión, y define las modalidades de diálogo político y cooperación operativa de esta con terceros países, basadas en unas prioridades claramente definidas y firmemente ancladas en la política exterior general de la Unión, incluida la cooperación al desarrollo. Tiene como principales objetivos organizar mejor la migración legal, prevenir y combatir la irregular, maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad, y fomentar la protección internacional.

En marzo de 2016, el Consejo Europeo y Turquía llegaron a un acuerdo para reducir la afluencia de migrantes irregulares a través de Turquía hacia Europa. Según la Declaración UE-Turquía, todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que hayan entrado desde Turquía en las islas griegas y cuyas solicitudes hayan sido declaradas inadmisibles deben ser retornados a Turquía, y, por cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, otro sirio debe ser reasentado desde Turquía a la Unión, a cambio de una mayor liberalización en materia de visados para los ciudadanos turcos y el pago de 6 000 millones de euros en el marco del Mecanismo para los refugiados en Turquía hasta que concluya 2018. Según el informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, presentado por la Comisión en mayo de 2018, la Declaración ha seguido desempeñando un papel fundamental para garantizar que el problema de la migración en el Mediterráneo Oriental se aborde de forma eficaz. No obstante, el informe señala que persisten carencias: en particular, la lentitud en la evaluación de las solicitudes de asilo en Grecia sigue frenando los retornos a Turquía.

A nivel mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad en septiembre de 2016 la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, una declaración política que constituye un hito tendente a mejorar la manera en que la comunidad internacional da respuesta tanto a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes como a la prolongación de las situaciones de las personas que viven en condición de refugiados. Como consecuencia de ello, está prevista la aprobación en 2018 de dos pactos globales, uno para los refugiados y otro para los migrantes. La Declaración de Nueva York establece un marco de respuesta integral para los refugiados que contiene medidas concretas necesarias para aliviar las presiones sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países, y apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad. Como parte del seguimiento de esta Declaración de Nueva York

de 2016, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados propondrá un pacto mundial sobre los refugiados en su informe anual a la Asamblea General en 2018.

En el periodo parcial de sesiones de abril de 2018, el Parlamento sostuvo que la Unión y los Estados miembros debían desempeñar un papel de liderazgo en las conversaciones en curso a nivel mundial al objeto de acordar ambos pactos, en particular ante la decisión de los Estados Unidos de retirarse de las negociaciones.

## E. Fondos disponibles para políticas de asilo

El principal instrumento de financiación en materia de asilo en el presupuesto de la Unión es el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), cuya dotación para el periodo 2014-2020 fue aumentada hace poco de 3 310 a 6 600 millones de euros. La Comisión propone que, en el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión para el periodo 2021-2027, se incremente esta financiación en el futuro Fondo de Asilo y Migración en un 51 %, hasta alcanzar los 10 400 millones de euros, entre otras cosas para reforzar y desarrollar todos los aspectos del SECA, incluida su dimensión exterior. Otros instrumentos de financiación de la Unión, como el Fondo Social Europeo (FSE, 2.3.2), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD —por sus siglas en inglés—, 2.3.9) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 3.1.2), asignan asimismo fondos, principalmente para contribuir a la integración de los migrantes y refugiados, aunque el porcentaje de fondos que les corresponde no está contabilizado por separado en las líneas presupuestarias, por lo que se trata de una cuestión que no está clara.

Del mismo modo, la dotación para la EASO, próximamente Agencia de Asilo de la Unión Europea, para el periodo 2014-2020, en un primer momento de 109 millones de euros, ha pasado a ser de 456 millones. Con vistas a que en el futuro se halle en disposición de prestar apoyo operativo pleno en materia de procedimientos de asilo, la Comisión propone que su presupuesto para el periodo 2021-2027 sea de 1 250 millones de euros.

Al margen del marco financiero plurianual (MFP), pero dentro del presupuesto de la Unión, existen fondos fiduciarios para medidas externas, como el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (1 800 millones de euros), para ayudar a países de este continente en materia de gestión de la migración y control de las fronteras; el Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria (500 millones de euros), y el Mecanismo para los refugiados en Turquía (véase más arriba; 3 000 millones de euros hasta la fecha).

Por último, fuera del presupuesto de la Unión, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED; 30 500 millones de euros, 2 200 millones de los cuales se han des-

tinado como contribución al Fondo Fiduciario de Emergencia para África) se centra en la erradicación de la pobreza y la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, pero estos últimos años se ha estado usando cada vez en mayor medida para financiar la respuesta a las cuestiones migratorias.

### **Papel del Parlamento Europeo**

La Resolución, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración proporciona una visión de conjunto de las principales posiciones y preocupaciones expresadas por el Parlamento Europeo en materia de asilo.

El Parlamento ha pedido procedimientos fiables y equitativos, ejecutados con eficacia y basados en el principio de no devolución, y ha destacado la necesidad de evitar una reducción de los niveles de protección y calidad de la acogida y de distribuir mejor la carga de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión. El Parlamento Europeo ha pedido en reiteradas ocasiones a los Estados miembros que utilicen las posibilidades existentes para facilitar visados humanitarios y considera que las personas que tratan de obtener protección internacional deben poder solicitar un visado humanitario europeo a cualquier consulado o embajada, por lo que pide que se modifique el Código sobre visados de la Unión.

En opinión del Parlamento, hacen falta más medidas para garantizar que el Sistema Europeo Común de Asilo pase a ser verdaderamente uniforme, siendo necesaria una evaluación exhaustiva de su aplicación. El Parlamento ha señalado la importancia que reviste el reconocimiento mutuo por los Estados

miembros no solo de las decisiones de concesión de asilo negativas, sino también de las positivas.

También ha hecho hincapié en que el internamiento de solicitantes de asilo solo podrá practicarse en circunstancias excepcionales claramente definidas y en que debe existir una vía de recurso judicial, y respaldó la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Por lo que respecta a las relaciones con terceros países en el marco del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, el Parlamento pidió que se redoblaran los esfuerzos de creación de capacidades y las actividades de reasentamiento, los cuales deberían llevarse a cabo de forma conjunta con terceros países que alberguen grandes contingentes de refugiados. El Parlamento expresó la opinión de que la cooperación con terceros países debería centrarse en abordar y eliminar las causas profundas de los flujos irregulares hacia Europa.

Además, el Parlamento puede presentar un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, instrumento con el que se lograron buenos resultados en la sentencia de 6 de mayo de 2008 al objeto de obtener la anulación de las disposiciones relativas a las modalidades de adopción de la lista común de terceros países considerados como países de origen seguros y terceros países europeos seguros previstas en la Directiva 2005/85/CE del Consejo.

Más información sobre este tema:

- Migración en Europa
- La crisis migratoria en Europa
- La política de inmigración de la Unión

---

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 4.2.3. La política de inmigración

*Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de inmigración europea global, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de inmigración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular.*

### Base jurídica

Artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Competencias

**Inmigración legal:** la Unión está facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro, también en lo relativo a la reagrupación familiar. Los Estados miembros siguen conservando el derecho de fijar volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.

**Integración:** la Unión puede fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. No obstante, la legislación de la Unión no prevé la armonización de las leyes y reglamentaciones nacionales.

**Lucha contra la inmigración irregular:** la Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos fundamentales.

**Acuerdos de readmisión:** la Unión está facultada para celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

### Objetivos

**Definición de un enfoque equilibrado de la inmigración:** la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. Una gestión adecuada de los flujos migratorios exige asimismo garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas, y fomentar una cooperación más estrecha con terceros países en todos los ámbitos. La Unión busca establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión.

**Principio de solidaridad:** con arreglo al Tratado de Lisboa, las políticas de inmigración se regirán por el

principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (artículo 80 del TFUE).

### Logros

#### A. Cambios institucionales introducidos por el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009 (1.1.5), introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la inmigración legal, así como una nueva base jurídica para las medidas de integración. Actualmente, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a las políticas en materia de inmigración tanto legal como irregular, por lo que el Parlamento legisla en pie de igualdad con el Consejo. Únicamente el Consejo, previa consulta al Parlamento, adoptará las medidas provisionales necesarias en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro (artículo 78, apartado 3, del TFUE).

El Tratado de Lisboa también aclaró que la Unión comparte competencias en este campo con los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar en un Estado miembro para buscar trabajo (artículo 79, apartado 5, del TFUE). Por último, el Tribunal de Justicia goza ahora de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo.

#### B. Cambios políticos recientes

##### 1. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad

El «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (EGMM) adoptado por la Comisión en 2011 establece un marco general para las relaciones de la Unión con terceros países en el ámbito de la migración. Se basa en cuatro pilares: inmigración legal y movilidad, inmigración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Los derechos humanos de los migrantes son un tema transversal en el marco de este enfoque.

##### 2. Orientaciones estratégicas de junio de 2014

El Programa de Estocolmo sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, aprobado en diciembre de 2009 como sucesor de los programas plurianua-

les adoptados en Tampere (1999) y La Haya (2004), concluyó en diciembre de 2014 (4.2.1). En marzo de 2014, la Comisión publicó una nueva Comunicación, titulada «Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad», en la que ofrecía su visión acerca del futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia. De conformidad con el artículo 68 del TFUE, el Consejo Europeo definió posteriormente, en sus Conclusiones de los días 26 y 27 de junio de 2014, las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2014-2020. En este caso ya no se trata de un programa, sino de directrices orientadas hacia la transposición, aplicación y consolidación de los instrumentos jurídicos y medidas existentes. Estas directrices hacen hincapié en la necesidad de adoptar un planteamiento general ante la migración 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.

### 3. Agenda Europea de Migración

El 13 de mayo de 2015, la Comisión publicó la Agenda Europea de Migración. En esta Agenda se proponen tanto medidas inmediatas para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración.

A medio y largo plazo, la Comisión propone orientaciones en cuatro ámbitos políticos:

- reducción de los incentivos a la migración irregular;
- gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores;
- Elaboración de una política común de asilo más sólida, y
- establecimiento de una nueva política de migración legal mediante la modernización y revisión del sistema de la tarjeta azul, la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen.

En la Agenda también se planteó la idea de crear unos regímenes de reubicación y reasentamiento a escala de la Unión (véase la ficha sobre la política de asilo 4.2.2), se anunció el enfoque de «puntos críticos» (en los que las agencias competentes de la Unión trabajarían sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes) y se propuso la posibilidad de llevar a cabo una operación en el Mediterráneo, dentro del marco de la PCSD, para dismantlar las redes de traficantes y luchar contra

la trata de seres humanos (que se puso en marcha poco después como la operación Eunavfor Med Sophia).

Sobre la base de esta Agenda, el 6 de abril de 2016 la Comisión publicó en una comunicación sus orientaciones en materia de migración legal y asilo. En dichas orientaciones se presentan cuatro líneas de acción principales por lo que se refiere a las políticas de migración legal: revisar la Directiva sobre la tarjeta azul, atraer a la Unión a emprendedores innovadores, dotarse de un modelo más coherente y eficaz de gestión de la migración legal a escala de la Unión a través de la evaluación del marco vigente y fortalecer la cooperación con los países de origen clave, con objeto de asegurar vías legales hacia la Unión al tiempo que se mejora el retorno de las personas que no tienen derecho a quedarse.

En mayo de 2018, la Comisión publicó un informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración en el que se examinan los progresos realizados y las deficiencias detectadas en la aplicación de la Agenda.

### C. Cambios legislativos recientes

Desde 2008 se ha adoptado una serie de importantes directivas en materia de inmigración, algunas de las cuales ya se han revisado. La Comisión está llevando a cabo actualmente un control de adecuación destinado a evaluar y analizar la legislación de la Unión vigente en materia de migración legal, como se expone a continuación; los primeros resultados se publicarán en 2018.

#### 1. Inmigración legal

Tras las dificultades halladas a la hora de adoptar una disposición general que cubriese toda la inmigración laboral en la Unión, el enfoque actual consiste en adoptar legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política de inmigración legal a escala de la Unión.

Mediante la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, se creó la «tarjeta azul UE», un procedimiento abreviado de expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas que permite a los trabajadores de terceros países acceder a un empleo altamente cualificado en los Estados miembros. El primer informe sobre su aplicación se publicó en mayo de 2014 y señaló varios problemas. En junio de 2016, la Comisión propuso una revisión del sistema, incluidos criterios de admisión menos estrictos, un techo salarial más bajo, menor duración mínima del contrato de trabajo requerido, mejores disposiciones en materia de reagrupación familiar y abolición de regímenes nacionales paralelos; se está trabajando en esta revisión en el Parlamento (el informe de la Comisión LIBE se aprobó el 15 de junio de 2017) y el Consejo, aun-

que últimamente se han estancado los progresos en el Consejo, especialmente en lo que se refiere a la inclusión de las competencias y el reconocimiento de la experiencia profesional equivalente a las cualificaciones en el ámbito de la educación.

La Directiva relativa al permiso único (Directiva 2011/98/UE) establece un procedimiento común y simplificado para los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales. El primer informe sobre su aplicación estaba previsto para diciembre de 2016.

La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la Unión durante un periodo máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, sin perder por ello su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes.

El 15 de mayo de 2014 se adoptó la Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. Con esta Directiva se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente a directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión.

El 11 de mayo de 2016 se adoptó la Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, cuya fecha de transposición se ha fijado para el 23 de mayo de 2018. Sustituye a los instrumentos anteriores relativos a estudiantes e investigadores, cuyo alcance amplía, al tiempo que simplifica su aplicación.

Por último, el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea sigue estando regulado por la Directiva 2003/109/CE del Consejo, modificada en 2011 con el fin de extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional. El trabajo en curso sobre la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (4.2.2.) y la Directiva relativa a la tarjeta azul incluye las enmiendas propuestas a la Directiva relativa a los residentes de larga duración.

## 2. Integración

La Directiva 2003/86/CE del Consejo establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación fa-

miliar. A raíz del informe de aplicación de 2008, en el que se llegó a la conclusión de que la Directiva no estaba siendo ni correcta ni plenamente aplicada en los Estados miembros, la Comisión publicó en abril de 2014 una comunicación para orientar a los Estados miembros acerca del modo en que debían aplicarla. La actual evaluación REFIT de la Comisión incluye también la Directiva sobre la reagrupación familiar.

La competencia de la Unión en materia de integración es limitada. En julio de 2011 la Comisión adoptó la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Más recientemente, en junio de 2016, la Comisión presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión. Entre los instrumentos existentes se hallan el Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración); el sitio web europeo sobre integración; y la Red Europea de Integración (hasta 2016, Red de Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración).

## 3. Inmigración irregular

La Unión ha adoptado importantes actos legislativos para luchar contra la inmigración irregular:

- Las medidas sobre la ayuda a la inmigración irregular incluyen la Directiva 2002/90/CE, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Decisión marco 2002/946/JAI, que impone sanciones penales a esta conducta. La trata de seres humanos se aborda en la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Este paquete de medidas se completa con la Directiva 2004/81/CE del Consejo, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes (sobre la trata, véase la ficha sobre la cooperación judicial en materia penal 4.2.6). En mayo de 2015, la Comisión aprobó el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) y, de conformidad con el Plan de Acción, efectuó una evaluación REFIT sobre la aplicación del marco jurídico existente, precedida de una consulta pública. La Comisión constató que, en ese momento, no había pruebas suficientes de persecución real y repetida de personas u organizaciones de ayuda humanitaria y concluyó que el marco jurídico de la Unión que afronta el tráfico ilícito de migrantes sigue siendo necesario en el contexto actual. Constató además que una revisión de las medidas sobre la ayuda a la inmigración irregular no aportaría más valor añadido que su efectiva y plena aplicación, en tanto que se llegó al acuerdo general

de que la adopción de medidas no legislativas destinadas a apoyar a las autoridades de los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil u otras partes interesadas, incluida la cooperación reforzada con terceros países, podría aportar valor añadido. En una Resolución del Parlamento de 5 de julio de 2018 se pedía a la Comisión que elaborara directrices para los Estados miembros destinadas a impedir la penalización de la ayuda humanitaria; en septiembre de 2018 se celebró una audiencia sobre esta cuestión.

- La «Directiva de retorno» (2008/115/CE) contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se adoptó en marzo de 2014. Por otra parte, la Comisión publicó, en septiembre de 2015, el Plan de Acción de la UE en materia de retorno y, a continuación, en octubre de ese mismo año, el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre el futuro de la política de retorno. En marzo de 2017, la Comisión complementó el Plan de Acción con una Comunicación titulada «Una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un plan de Acción renovado» y una recomendación sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces. En septiembre de 2017 publicó la actualización de su «Manual de Retorno», en el que ofrece asesoramiento sobre la ejecución por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros de las tareas relacionadas con el retorno. Además, en 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2016/1953 relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. En septiembre de 2018, la Comisión propuso una revisión específica de la Directiva relativa al retorno, que incluía un nuevo procedimiento fronterizo para los solicitantes de asilo, procedimientos y normas más claros para impedir los abusos, la creación de programas de retorno voluntario eficientes en los Estados miembros y normas más claras sobre la detención.

- La Directiva 2009/52/CE especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se presentó el 22 de mayo de 2014.

Al mismo tiempo, la Unión está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Los comités mixtos de readmisión supervisan su aplicación. Estos acuerdos están vinculados a acuerdos de facilitación de la expedición de visados, que tienen por objeto proveer los incentivos necesarios para las negociaciones de readmisión en el tercer país de que se trate sin aumentar la migración irregular.

### **Papel del Parlamento Europeo**

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha participado activamente, en cuanto colegislador de pleno derecho, en la aprobación de nueva legislación relacionada con la inmigración, ya sea legal o irregular.

El Parlamento ha aprobado numerosas resoluciones de propia iniciativa sobre la migración, en particular la Resolución de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión frente a la migración, en la que evalúa las distintas políticas en juego y elabora una serie de recomendaciones. El informe de la Comisión LIBE aprobado en el Pleno iba acompañado de las opiniones de otras ocho comisiones del Parlamento. La Resolución incluye la posición de Parlamento sobre todas las políticas relevantes de la Unión en materia de migración y asilo y constituye el punto de referencia del Parlamento en este ámbito.

Más información sobre este tema:

- Migración en Europa
- Crisis migratoria europea
- Política de asilo en la Unión

---

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 4.2.4. La gestión de las fronteras exteriores

*La política de gestión de las fronteras ha experimentado cambios considerables con la creación de instrumentos y agencias como el Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Información de Visados y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Los retos asociados al incremento de los flujos migratorios mixtos que tienen por destino la Unión, así como la creciente preocupación por las cuestiones de seguridad, han dado paso a una nueva etapa de gran actividad.*

### Base jurídica

Artículos 67 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Una zona única sin controles fronterizos internos — el espacio Schengen — requiere una política común en materia de gestión de las fronteras exteriores. Por consiguiente, la Unión pretende establecer unas normas comunes para los controles realizados en sus fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras.

### Resultados

El primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras exteriores se dio el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Económica Europea firmaron un tratado internacional, el llamado «Acuerdo de Schengen», cerca de la ciudad fronteriza luxemburguesa de Schengen, que fue complementado cinco años después por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>[1]</sup>. El espacio Schengen, como se conoce al área sin fronteras creada por el acervo de Schengen (denominación del conjunto de acuerdos y normas), está formado actualmente por veintiséis países europeos.

#### A. El acervo de Schengen sobre fronteras exteriores

Las normas que constituyen en la actualidad el acervo de Schengen sobre fronteras exteriores, que se basa en el acervo original incorporado al ordenamiento jurídico de la Unión por el Tratado de Ámsterdam (1.1.3), se recogen en un amplio espectro de medidas que pueden dividirse básicamente en cinco categorías.

En primer lugar, el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores es el Código de fronteras Schengen, que determina las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. En segundo lugar, como no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que deban controlarse y no todos se ven afectados de la misma manera por los flujos de tráfico transfronterizo, la Unión utiliza sus fondos para intentar compensar parte de los costes que las fronteras exteriores suponen para los Estados miembros. Para el periodo financiero 2014-2020, este mecanismo de reparto de la carga financiera lleva el nombre de Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados. La tercera categoría de medidas está relacionada con el establecimiento de bases de datos centralizadas para la gestión de las fronteras y la migración: el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín (para obtener más información sobre Eurodac y el Reglamento de Dublín, véase la ficha 4.2.2). En cuarto lugar, se ha previsto un conjunto de medidas (conocido en inglés como el «Facilitators package»<sup>[2]</sup>), concebido para impedir y sancionar la entrada, circulación y estancia irregulares. Por último, existen medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, que se centran en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

#### 1. El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen, que desde 2013 se encuentra en su segunda generación, ofrece la infraestructura de gestión de la información necesaria para contribuir al control de las fronteras y a las correspondientes labores de seguridad en el marco de la cooperación policial y judicial. Los Estados participantes introducen «descripciones» de personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada en la base de datos, a la que pueden acceder directamente todos los agentes de policía y otros agentes y autoridades responsables de hacer cumplir la ley que necesitan la información almacenada en el sistema para llevar

<sup>[1]</sup> Acervo de Schengen — Convenio, de 19 de junio de 1990, de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO L 239 de 22.9.2000, p. 19).

<sup>[2]</sup> Véanse la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo.



a cabo su labor. Cuando se necesita más información sobre las descripciones del SIS se recurre a la red nacional de oficinas Sirene (Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), presentes en todos los Estados Schengen. Dichas oficinas coordinan las respuestas a las descripciones del SIS y garantizan una actuación adecuada, por ejemplo, cuando se detiene a una persona buscada, cuando una persona a la que se ha denegado la entrada en el espacio Schengen intenta volver a entrar o cuando se recuperan coches o documentos de identidad robados. Su gestión, así como la de las bases de datos VIS y Eurodac, corre a cargo de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), que tiene su sede en Tallin (Estonia). A 31 de diciembre de 2016 se habían introducido un total de 70,8 millones de descripciones. El mayor número de descripciones se refieren a documentos perdidos o robados (más de 39 de millones) y vehículos robados (unos 5 millones).

## 2. El Sistema de Información de Visados (VIS)

El Sistema de Información de Visados tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales competentes en materia de visados. En 2014 el VIS procesó aproximadamente 8,5 millones de visados. Consta de dos sistemas separados —la base de datos central del VIS y el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID)— y está conectado a todos los consulados de los Estados Schengen encargados de la expedición de visados y a todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores. En estos pasos fronterizos, el VIS permite a la guardia de fronteras comprobar que el titular de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó. Esto es posible gracias a la comparación de las impresiones dactilares tanto con el archivo biométrico vinculado al visado como con todos los datos contenidos en el VIS. La finalidad de la base de datos es identificar a cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros. Tienen acceso al sistema las autoridades responsables de hacer cumplir la ley y Europol, así como, en circunstancias específicas, terceros países y organizaciones internacionales. El uso del VIS con fines policiales y de concesión de asilo sigue siendo fragmentado en los diferentes Estados miembros. Los problemas de calidad son imputables, en su mayoría, a la aplicación subóptima de la base de datos.

## 3. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

Con sede en Varsovia, la principal misión de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, a

la que se suele seguir denominando Frontex<sup>[1]</sup>, es contribuir a la gestión integrada de las fronteras exteriores, concepto al que se considera elemento fundamental del espacio de libertad, seguridad y justicia (4.2.1). La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas tiene atribuido en la actualidad un mandato operativo reforzado que afecta a todos los elementos principales de la gestión integrada de las fronteras exteriores. Sobre la base de las misiones operativas de Frontex en materia de control y vigilancia de las fronteras, contribuye a lograr una gestión eficaz de los flujos migratorios —por ejemplo, a través de la facultad de organizar vuelos de expulsión conjuntos— y a garantizar un elevado nivel de seguridad y la libre circulación dentro de la Unión, respetando plenamente y en todo momento los derechos fundamentales. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas está autorizada a trabajar con las autoridades nacionales de los Estados miembros de la Unión y también a cooperar con terceros países. Además, puede realizar operaciones conjuntas en el territorio, y con la colaboración, de terceros países que compartan frontera con al menos un Estado miembro de la Unión.

## B. Evolución de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión

Los cambios se han acelerado debido al elevado número de personas que han perdido la vida en el Mediterráneo en los últimos años y debido también a la enorme afluencia de refugiados y migrantes registrada desde septiembre de 2015. Antes de que se desencadenara la crisis humanitaria de los refugiados en Europa, solo tres países habían levantado vallas en las fronteras exteriores para evitar la llegada de migrantes y refugiados a su territorio: España (la instalación se terminó en 2005 y se amplió en 2009), Grecia (terminada en 2012) y Bulgaria (en respuesta a la actuación griega, terminada en 2014). En contra de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, que dispone que «solo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación», un número cada vez mayor de Estados miembros han acometido gradualmente el levantamiento de murallas o vallas fronterizas con el fin de impedir indiscriminadamente que migrantes y solicitantes de asilo entren en su territorio nacional. Además, ante la falta de normas explícitas de la Unión sobre el levantamiento de vallas en las fronteras exteriores Schengen, los Estados miembros también han levantado barreras con terceros países (en particular, Marruecos y Rusia) incluidos candidatos a la adhesión (la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Turquía) y un Estado miembro candidato a formar parte del espacio Schengen (Croacia). También se han levantado

[1] Reglamento (UE) n.º 2016/1624, de 14 de septiembre de 2016 (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

vallas dentro del espacio Schengen, como la que se ha erigido entre Austria y Eslovenia, mientras que las prácticas españolas en Melilla han sido objeto de examen por parte del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

En el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores, las dimensiones interior y exterior de la vigilancia fronteriza de la Unión están cada vez más interrelacionadas. Esta tendencia se refleja en la creciente contribución de actores militares al desarrollo de la gestión integrada de las fronteras, tanto en lo que se refiere a las intervenciones operativas directas (funciones ejecutivas) y el apoyo prestado a terceros países en materia de gestión de fronteras (funciones de formación, tutoría y seguimiento). Así, un elemento fundamental de la política común de seguridad y defensa (PCSD) —Eunavfor MED u Operación Sophia— es tan solo un ejemplo de la participación operativa de las armadas de los Estados miembros en la gestión integrada de las fronteras. El mandato original de los actores militares que participan en esta operación era el de luchar contra los traficantes de seres humanos. Sin embargo, el alcance de la misión se amplió recientemente y ahora incluye oficialmente funciones relativas a la gestión integrada de las fronteras, en particular actividades de vigilancia, operaciones de búsqueda y salvamento e intercambio de información con las autoridades responsables de hacer cumplir la ley de los Estados miembros, así como con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, junto con otras agencias pertinentes de la Unión, ha desempeñado un papel importante en otra vertiente de la respuesta a los desafíos a los que se enfrentan algunos Estados miembros: el establecimiento de «puntos críticos» y el despliegue de los denominados equipos de apoyo a la gestión de la migración. En estos equipos participan la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (4.2.2), Europol (4.2.7) y Frontex, en colaboración con las autoridades nacionales y otras agencias, y su objetivo es identificar, cribar e inscribir en un registro a los migrantes a su llegada a la Unión, así como organizar operaciones de retorno para aquellos que no tengan derecho a permanecer en la Unión. Tanto las operaciones marítimas como el apoyo directo a los Estados miembros en los «puntos críticos» representan una respuesta tangible a escala europea a lo que cabe considerar simultáneamente una crisis humanitaria y un desafío en materia de gestión de fronteras.

La persistente afluencia de refugiados y migrantes y el recrudecimiento de la amenaza terrorista están generando una mayor europeización de la gestión de las fronteras. En concreto, y con objeto de abordar el fenómeno de los llamados «combatientes extranjeros», recientemente se adoptó la propuesta de establecer controles obligatorios de los ciudadanos de la Unión que entran o salen del espacio Schengen

por tierra, mar o aire, a través de una modificación puntual del Código de fronteras Schengen.

El otro avance fundamental en la política de fronteras se centra en el paquete sobre «fronteras inteligentes», cuyo objetivo es modernizar la gestión de las fronteras mediante la automatización de los controles fronterizos y la mejora de la información de entrada y salida, así como colmar las lagunas de información que puedan subsistir en las tres grandes bases de datos de la Unión (SIS, VIS y Eurodac) en dos ámbitos relativos a la gestión de las fronteras exteriores: reducir el número de personas que sobrepasan de modo irregular el período de estancia autorizada y luchar contra el terrorismo y las formas más graves de delincuencia.

Las principales deficiencias que la Comisión abordará son: la inadecuada calidad y rapidez de los controles fronterizos de nacionales de terceros países, la imposibilidad de garantizar el seguimiento sistemático y fiable de la estancia de dichos nacionales en el espacio Schengen, y las dificultades para identificar a los nacionales de terceros países si deciden destruir su documentación oficial una vez dentro del espacio Schengen.

Pero la versión de 2016 de las fronteras inteligentes de la Unión no se limita únicamente a objetivos de gestión de las fronteras, como reducir el tiempo de espera en los controles fronterizos, mejorar la calidad de los controles de identidad y obtener información más precisa sobre quienes sobrepasan su estancia autorizada, sino que también cumple un nuevo objetivo: el acceso y uso, por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, de los datos de los viajeros obtenidos en los controles fronterizos. A fin de lograr estos objetivos, se adoptó recientemente un Sistema de Entradas y Salidas (SES) y la correspondiente modificación del Código de fronteras Schengen<sup>[1]</sup>. El Reglamento que introdujo estos cambios establece un marco jurídico y la infraestructura técnica para la obtención automática de datos y el registro sistemático de los movimientos en las fronteras exteriores de todos los nacionales de terceros países (tanto si necesitan visado como si no) que efectúen una estancia de corta duración en el espacio Schengen (período máximo de 90 días dentro de un período de 180 días) y para el control de la duración de la estancia de cada nacional de un tercer país en el espacio Schengen. El SES está concebido para calcular la duración de la estancia de todos los

[1] Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (DO L 327 de 9.12.2017, p. 20).

nacionales de terceros países mediante el registro de la información de entrada y salida, y para lanzar una alerta si detecta la superación de la estancia máxima autorizada.

Según dicho Reglamento, la nueva base de datos centralizada de la Unión debe estar operativa en 2020. La labor de establecer el SES se ha encomendado a eu-LISA con la cooperación de los Estados miembros.

Por otra parte, en noviembre de 2016 la Comisión presentó una propuesta legislativa relativa a la creación de un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). La creación de un sistema con objetivos similares a los del sistema ESTA de los Estados Unidos de América sería un nivel complementario de control de los viajeros exentos de la obligación de visado. El SEIAV determinaría, respecto de todos los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, si se les permite viajar al espacio Schengen y si estos desplazamientos suponen un riesgo en materia de migración o para la seguridad. La información sobre los viajeros se recabaría antes de su desplazamiento.

### **Papel del Parlamento Europeo**

La evolución de la política de gestión de las fronteras exteriores ha suscitado reacciones encontradas en el Parlamento Europeo. En general, el Parlamento ha respaldado el refuerzo de la labor organizativa de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y de las demás agencias relevantes de la Unión, y ha pedido frecuentemente que se refuerce su papel en la respuesta de la Unión a la crisis migratoria en el Mediterráneo. Si bien ha considerado que el desarrollo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha sido en gran medida positivo, el Parlamento ha manifestado más reservas en lo que se refiere a las fronteras inteligentes. A raíz de la propuesta de la Comisión de 2013, planteó sus recelos ante la gran acumulación de tecnología y el tratamiento masivo de datos personales que se proponía para la gestión de las fronteras exteriores. Además, los costes previs-

tos de la tecnología de fronteras inteligentes, junto con las dudas relativas a sus beneficios, suscitaron en el Parlamento una serie de preocupaciones. En su Resolución, de 12 de septiembre de 2013, sobre el segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, el Parlamento subrayó que «debería analizarse minuciosamente el posible desarrollo de nuevos sistemas informáticos en el ámbito de la migración y la gestión de fronteras, tales como las iniciativas “Fronteras inteligentes”, especialmente con respecto a los principios de necesidad y proporcionalidad». El Parlamento ha seguido trabajando en esta dirección con la presentación, en septiembre de 2015, de una pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión y al Consejo en la que les pedía que indicasen cuál era su posición respecto al acceso al sistema por parte de los organismo encargados de hacer cumplir la ley y cuál era su opinión sobre la trascendencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión, de abril de 2014, relativa a la Directiva sobre la conservación de datos (4.2.8). Si no se consigue un rápido avance en la reforma propuesta del Reglamento Dublín III<sup>[1]</sup>, el Parlamento podría congelar las negociaciones en curso sobre todos los expedientes que presentan un interés para los ministerios de Justicia e Interior, como la reciente propuesta sobre interoperabilidad, la revisión del sistema Eurodac y otros expedientes relevantes. Ya adoptó con éxito una postura similar en 2012, cuando decidió dejar de cooperar en los principales expedientes en materia de justicia e interior que se estaban negociando en respuesta a la decisión del Consejo de cambiar la base jurídica del paquete sobre la gobernanza de Schengen. En su Resolución sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen<sup>[2]</sup>, el Parlamento quiso poner de relieve que, si bien la Unión ha adoptado muchas medidas para reforzar sus fronteras exteriores, incluidos los controles fronterizos, no ha habido una reacción equivalente por lo que respecta a la eliminación de los controles en las fronteras interiores.

→ Udo Bux

<sup>[1]</sup> Propuesta, de 4 de mayo de 2016, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>[2]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen (Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0228).

## 4.2.5. La cooperación judicial en materia civil

*La libre circulación a través de las fronteras de mercancías, servicios, capitales y personas aumenta constantemente. En los asuntos civiles con repercusión transfronteriza, la Unión Europea desarrolla una cooperación judicial tendiendo puentes entre los distintos sistemas jurídicos. Sus principales objetivos son la seguridad jurídica y un acceso sencillo y eficaz a la justicia, lo que implica una fácil determinación de la jurisdicción competente y una indicación clara del Derecho aplicable, así como procedimientos de reconocimiento y ejecución rápidos y eficaces.*

### Base jurídica

Artículo 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos a los Tratados.

### Objetivos

En un espacio europeo de justicia, no debe impedirse a los ciudadanos ejercer sus derechos, ni se les debe disuadir de hacerlo. La incompatibilidad y complejidad de los sistemas jurídicos o administrativos de los Estados miembros de la Unión no han de constituir un obstáculo. La legislación en este complejo y sensible ámbito cubre el Derecho civil clásico, que incluye un amplio abanico de campos que va desde el Derecho de familia hasta la legislación en materia de compraventa, pero también el Derecho procesal, que hasta hace poco fue prerrogativa exclusiva de los Estados miembros.

El Derecho internacional privado abarca los aspectos transfronterizos de todas las cuestiones ligadas a las relaciones entre personas privadas, como el Derecho de familia, los regímenes de propiedad y el Derecho contractual. Las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza han de ser establecidas por el Consejo por unanimidad (artículo 81, apartado 3, párrafo segundo, del TFUE). Las principales herramientas que facilitan el acceso a la justicia transfronteriza son el principio de reconocimiento mutuo, basado en la confianza recíproca entre Estados miembros, y la cooperación judicial directa entre tribunales nacionales.

La acción de la Unión en materia de cooperación judicial en asuntos civiles se centra principalmente en el logro de los siguientes objetivos:

- ofrecer a los ciudadanos un elevado grado de seguridad jurídica en sus relaciones transfronterizas en materia de Derecho civil;
- garantizar a los ciudadanos un acceso fácil y eficaz a la justicia civil para la resolución de litigios transfronterizos;
- simplificar los instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales;

- apoyar la formación de los magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

Todos los proyectos de actos legislativos han de ser transmitidos a los Parlamentos nacionales (artículo 12 del Tratado de la Unión Europea —TUE—). Además, los Parlamentos nacionales pueden oponerse a una decisión relacionada con determinados aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza. Este tipo de decisiones solo puede adoptarse mediante el procedimiento legislativo ordinario si ningún Parlamento nacional notifica su oposición (artículo 81, apartado 3, párrafo tercero, del TFUE).

### Resultados

#### A. Evolución del Derecho primario en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil

La cooperación judicial en materia civil no formaba parte de los objetivos de la Comunidad Europea en el momento de la aprobación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). No obstante, el artículo 220 del TCE disponía que los Estados miembros debían simplificar «las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales». La cooperación judicial en materia civil se integró oficialmente en el ámbito de acción de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht, en el marco intergubernamental de «justicia y asuntos de interior» (1.1.3.). El Tratado de Ámsterdam inscribió la noción de cooperación judicial en materia civil en el marco comunitario, al transferirla del Tratado de la Unión Europea al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sin someterla, no obstante, al método comunitario. El Tratado de Niza (1.1.4) permitió la adopción de medidas correspondientes al ámbito de la cooperación judicial en materia civil —excluyendo el Derecho de familia— a través del procedimiento legislativo de codecisión.

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) preparó el terreno para la construcción del espacio europeo de justicia. Tras constatar los deficientes resultados en la aplicación del programa acordado, el Consejo Europeo de La Haya (noviembre de 2004)

lanzó un nuevo plan de acción para el periodo 2005-2010. El Programa de La Haya subrayó la necesidad de proseguir con la aplicación del reconocimiento mutuo y de ampliarlo a nuevos ámbitos, como el patrimonio familiar, las sucesiones y los testamentos. Este programa fue sustituido por el Programa de Estocolmo, a saber: la hoja de ruta para el futuro desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia en el periodo de cinco años comprendido entre 2010 y 2014.

El Tratado de Lisboa (1.1.5) ha sometido el conjunto de medidas relativas a la cooperación judicial en materia civil al procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, el Derecho de familia sigue sujeto a un procedimiento legislativo especial: el Consejo adopta sus decisiones por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.

Cabe señalar que, en virtud de los Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos a los Tratados, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido gozan de cláusulas de exclusión voluntaria respecto del título V de la tercera parte del TFUE (espacio de libertad, seguridad y justicia). Irlanda y el Reino Unido se benefician de una cláusula de exclusión flexible en relación con la legislación adoptada en este ámbito, lo que les permite optar por participar o no en las disposiciones o iniciativas legislativas caso por caso (Protocolo n.º 21 anejo a los Tratados). En cambio, en el caso de Dinamarca, se trata de una cláusula de exclusión más rígida en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia, lo que significa que no participa en absoluto en esta política. En las negociaciones del Tratado de Lisboa, Dinamarca tuvo la posibilidad de convertir su cláusula de exclusión en un modelo de inclusión flexible al estilo de las cláusulas de exclusión de Irlanda y el Reino Unido (Protocolo n.º 22). El 3 de diciembre de 2015 se celebró un referéndum para aprobar la adopción de esta opción (4.2.1). Fue rechazada por el 53 % de los votantes.

## B. Principales actos jurídicos adoptados

### 1. Determinación de la jurisdicción competente, reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales y extrajudiciales

El instrumento principal en este ámbito es el Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Reglamento «Bruselas I»). Este Reglamento tiene como objetivo armonizar las normas sobre conflictos de jurisdicción en los Estados miembros, además de simplificar y acelerar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil. El dispositivo del Reglamento Bruselas I se complementa con el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia matrimonial

y de responsabilidad parental (Reglamento Bruselas II bis). La creciente movilidad conduce a un aumento de los vínculos familiares entre personas de distinta nacionalidad. Las parejas binacionales han de saber cómo llamar a sus hijos y las personas divorciadas han de poder comenzar de nuevo en otro país sin perder el contacto con sus hijos. Con respecto a los menores que son sustraídos por uno de sus progenitores, el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores<sup>[1]</sup>, que cuenta con 99 Estados signatarios (en octubre de 2018) entre los que se incluyen todos los Estados miembros de la Unión, se basa en un objetivo muy simple: La rápida restitución de los menores sustraídos. De forma paralela, se ha producido un intenso debate en torno a la mejora de las disposiciones relacionadas con esta cuestión del Reglamento Bruselas II bis, en vigor desde hace más de quince años.

A fin de facilitar el cobro internacional de las obligaciones de alimentos, el Consejo adoptó en diciembre de 2008 el Reglamento (CE) n.º 4/2009. Este Reglamento reagrupó en un único instrumento normas uniformes sobre la competencia, la ley aplicable y el reconocimiento y la ejecución de resoluciones, así como sobre la cooperación entre autoridades nacionales. Con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos de insolvencia transfronterizos, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 2015/848, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia, que fija normas uniformes sobre la competencia jurisdiccional, el reconocimiento y el Derecho aplicable en este ámbito. Con vistas a suprimir el exequátur para las decisiones relativas a créditos no impugnados, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 805/2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados. El Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo pretende eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos en el contexto de una sucesión internacional.

En vista de las diversas consecuencias jurídicas derivadas de las peculiaridades propias del matrimonio y de la unión registrada, la Comisión presentó en 2011 dos propuestas de Reglamento diferentes en relación con el régimen de propiedad de las parejas internacionales, una sobre los regímenes matrimoniales y otra sobre las uniones registradas. Ambas se refieren a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.

[1] Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

## 2. Armonización de las normas en materia de conflicto de leyes

La Unión ha adoptado una serie de instrumentos para tratar las cuestiones más importantes en materia de Derecho internacional privado (principalmente, los Reglamentos Bruselas y Roma). El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 593/2008, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Reglamento Roma I). La adopción del Reglamento (CE) n.º 864/2007, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Reglamento Roma II») permitió el establecimiento de un conjunto uniforme de normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones extracontractuales en materia civil y mercantil. Por tanto, este Reglamento tiene por objeto mejorar la seguridad jurídica y la previsibilidad del resultado de los litigios. Las normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones de alimentos figuran en el Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos. En el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, el Consejo adoptó en diciembre de 2010 el Reglamento (UE) n.º 1259/2010, que instaura un marco jurídico claro y completo en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial. Por lo que respecta a las sucesiones internacionales, el Reglamento (UE) n.º 650/2012 determina, entre otras cosas, la ley aplicable.

## 3. Facilitar el acceso a la justicia

A fin de mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos, el Consejo adoptó la Directiva 2003/8/CE, que establece las reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios. El objetivo de la Directiva es garantizar, en los litigios transfronterizos, un nivel «adecuado» de justicia gratuita a toda persona que no disponga de recursos suficientes. A fin de permitir a las empresas y a los ciudadanos europeos un acceso más fácil y eficaz a la justicia, la Unión estableció normas comunes de procedimiento destinadas a simplificar y acelerar la resolución de los litigios transfronterizos relativos a importes de escasa entidad, así como el cobro transfronterizo de créditos pecuniarios no impugnados en todo el territorio de la Unión. Se trata del Reglamento (CE) n.º 861/2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y del Reglamento (CE) n.º 1896/2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo. Estos procedimientos son complementarios y facultativos respecto de los procedimientos previstos en el Derecho nacional. La Directiva 2008/52/CE, por su parte, establece normas comunes relativas a ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, a fin de incrementar la seguridad jurídica y fomentar, por consiguiente, el recurso a esta modalidad de resolución de litigios.

## 4. Instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales

De acuerdo con el artículo 81, apartado 2, letras a) y c), del TFUE, el Parlamento y el Consejo también deben adoptar medidas para garantizar el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones judiciales, así como la compatibilidad de las normas nacionales en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción. El Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, (actualmente en proceso de revisión) tiene como objetivo simplificar y acelerar la transmisión entre los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales, a efectos de notificación y traslado, así como reforzar, de este modo, la eficacia y la rapidez de los procedimientos judiciales. Para simplificar y acelerar la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 1206/2001. Con el fin de mejorar, simplificar y acelerar la cooperación judicial entre los Estados miembros y favorecer el acceso a la justicia de los ciudadanos implicados en litigios transfronterizos, se creó una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil con arreglo a la Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001. La Red está compuesta por puntos de contacto designados por los Estados miembros, autoridades centrales establecidas en determinados actos de la Unión, magistrados de enlace y toda autoridad con responsabilidad en la cooperación judicial entre agentes estatales (jueces y autoridades centrales). La Decisión 2001/470/CE fue modificada por la Decisión 568/2009/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de junio de 2009, destinada a ampliar y reforzar las misiones asignadas a la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil. Una innovación importante que incorpora la nueva Decisión consiste en la apertura de la Red a las asociaciones profesionales que representen a los profesionales del Derecho, en particular los abogados y procuradores, los notarios y los agentes judiciales.

Otro instrumento de simplificación de la cooperación judicial en materia civil consiste en el desarrollo de la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en la administración de justicia. Este proyecto se lanzó en junio de 2007 y se tradujo en una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea). Entre los instrumentos de e-Justicia figuran: el portal europeo e-Justicia destinado a facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las empresas en toda la Unión; la interconexión de los registros de antecedentes penales nacionales a escala europea; una mejor utilización de las videoconferencias en los procedimientos judiciales; herramientas de traducción innovadoras, como la traducción automática; formularios dinámicos en línea; y una base de datos europea de traductores e intérpretes

jurados. El cuadro de indicadores de la justicia en la Unión, publicado anualmente por la Comisión, es una herramienta informativa que pretende ayudar a la Unión y a sus Estados miembros en el logro de una justicia más eficaz, mediante el suministro de datos objetivos, fiables y comparables sobre la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales de todos los Estados miembros. Estos datos resultan esenciales para respaldar la reforma de los sistemas nacionales de justicia.

### **Papel del Parlamento Europeo**

Excepto en el caso del Derecho de familia, ámbito en el que el Consejo decide por unanimidad y el Parlamento tan solo es consultado, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a la cooperación judicial en materia civil. El Parlamento ha desempeñado un papel activo en la definición del contenido de los instrumentos legislativos mencionados anteriormente. Constató, en el pasado, que es necesaria una verdadera cultura judicial europea para que los ciudadanos puedan aprovechar plenamente todos los derechos que les confieren los Tratados. En este sentido, uno de los elementos más importantes es la formación, en particular en el ámbito jurídico. En junio de 2013, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la mejora del acceso a la justicia: asistencia jurídica en los litigios civiles y comerciales transfronterizos<sup>[1]</sup>.

En el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes patrimoniales de las parejas internacionales, que abarca tanto los regímenes económicos matrimoniales como los efectos patrimoniales de las uniones registradas, el Parlamento había dado en 2013 su dictamen favorable, pero los dos actos permanecieron bloqueados durante años en el Consejo. Veintitrés Estados miembros acordaron por lo tanto una cooperación reforzada (artículo 20 del TUE) con el fin de avanzar en la elaboración del proyecto legislativo. A principios de 2016, la Comisión elaboró nuevas propuestas de actos basadas en cuanto al contenido en la votación del Parlamento y en los textos transaccionales acordados con

anterioridad. Finalmente, el 24 de junio de 2016 se adoptó el Reglamento (UE) n.º 2016/1103 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.

Por lo que respecta a los procedimientos judiciales civiles en la Unión Europea, en julio de 2017 el Parlamento pidió a la Comisión, de conformidad con el artículo 225 del TFUE, que presentara una propuesta de acto legislativo antes del 30 de junio de 2018, sobre la base del artículo 81, apartado 2, del TFUE, sobre normas mínimas comunes de procedimiento civil<sup>[2]</sup>. El texto de la propuesta de Directiva de la Unión adjunta a la Resolución del Parlamento pretende aproximar los regímenes procesales civiles de modo que se garantice el pleno respeto del derecho a un proceso equitativo reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (4.1.2), mediante el establecimiento de normas mínimas relativas al inicio, el desarrollo y la conclusión de los procesos civiles ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

En 1987, se creó el cargo de mediador del Parlamento Europeo para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores a fin de ayudar a los hijos de matrimonios o parejas binacionales sustraídos por uno de sus progenitores. El mediador tiene por cometido la búsqueda de soluciones aceptables para ambas partes que vayan siempre en beneficio de los menores cuando, tras la separación de unos progenitores de distinta nacionalidad o residentes en diferentes países, uno de ellos sustrae a los hijos. Mairead McGuinness fue designada mediadora del Parlamento Europeo para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores en 2014, sucediendo así a Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) y Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

→ Udo Bux

<sup>[1]</sup> DOC 65 de 19.2.2016, p. 12.

<sup>[2]</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas mínimas comunes del proceso civil en la Unión Europea (DO C 334 de 19.9.2018, p. 39).

## 4.2.6. La cooperación judicial en materia penal

*La cooperación judicial en materia penal se basa en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye medidas para armonizar las leyes de los Estados miembros en diversos ámbitos. El Tratado de Lisboa ha proporcionado una base más sólida para el desarrollo de un espacio de justicia penal, a la vez que ha otorgado nuevas competencias al Parlamento Europeo.*

### Base jurídica

Artículos 82 a 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

La eliminación progresiva de los controles fronterizos en la Unión ha facilitado considerablemente la libre circulación de los ciudadanos europeos, pero también ha permitido a los delincuentes actuar con mayor libertad a escala transnacional. Con el fin de afrontar el reto de la delincuencia transfronteriza, el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) incluye medidas para promover la cooperación judicial en materia penal. El punto de partida es el respeto del principio de reconocimiento mutuo. Se han adoptado medidas específicas para luchar contra la delincuencia transnacional y asegurarse de que en toda la Unión se respetan los derechos de las víctimas, de los sospechosos y de los detenidos.

### Resultados

#### A. Marco institucional

##### 1. El Tratado de Lisboa

El papel del Parlamento Europeo era meramente consultivo en el marco del antiguo tercer pilar (cooperación policial y judicial en materia penal). El Tratado de Lisboa aportó mayor eficacia, responsabilidad y legitimidad al ELSJ, al reconocer al Parlamento el papel de colegislador. El Tratado ha generalizado, con pocas excepciones, el procedimiento de codecisión, ahora llamado procedimiento legislativo ordinario, entre el Parlamento y el Consejo (1.1.5). La antigua estructura de los pilares ha desaparecido. La eliminación del antiguo tercer pilar ha conllevado la armonización de los instrumentos legislativos. En lugar de adoptar decisiones marco y decisiones o celebrar convenios, ahora la Unión adopta también en el ámbito del Derecho penal sus instrumentos ordinarios (reglamentos, directivas y decisiones).

El Tratado de Lisboa también ha reforzado el papel del Tribunal de Justicia: ahora se aplican también en este ámbito los procedimientos ordinarios para las cuestiones preliminares y los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión.

Los Estados miembros todavía pueden proponer medidas legislativas, pero ahora las iniciativas re-

quieran el respaldo de una cuarta parte de ellos (artículo 76 del TFUE). Se han previsto medidas especiales en materia de cooperación reforzada, autoexclusión y el denominado «freno de emergencia». La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo título VI incluye numerosos derechos y principios relativos al Derecho y al procedimiento penal, ha quedado incorporada al Tratado de Lisboa (4.1.2).

##### 2. Orientaciones estratégicas en el espacio de libertad, seguridad y justicia

Tras los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo, en junio de 2014 el Consejo Europeo definió las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia, con arreglo al artículo 68 del TFUE. Uno de los objetivos clave es desarrollar la cooperación judicial en materia penal dentro de la Unión. Se está llevando a cabo una revisión intermedia de las orientaciones.

#### B. Asistencia judicial mutua en materia penal

El 29 de mayo de 2000 el Consejo de Ministros de la Unión adoptó el convenio relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal, cuyo propósito es alentar la cooperación entre las autoridades judiciales, policiales y aduaneras dentro de la Unión, complementando las disposiciones relativas a los instrumentos jurídicos existentes y en aplicación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Posteriormente se adoptaron nuevos instrumentos para facilitar y simplificar la asistencia mutua, como la Directiva 2014/41/UE relativa a la orden europea de investigación en materia penal, cuyo objetivo es simplificar la obtención de pruebas transfronteriza.

#### C. Reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal

El Consejo Europeo de Tampere estableció que el reconocimiento mutuo debería convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial en materia penal. El principio del reconocimiento mutuo fue confirmado en los programas de La Haya y de Estocolmo. Se trata de un concepto esencial para el espacio judicial europeo, ya que solo a través del reconocimiento mutuo se pueden superar las dificultades que plantean las diferencias entre los sis-



temas judiciales nacionales. No obstante, este principio solo puede desarrollarse plenamente si existe un alto grado de confianza mutua entre los Estados miembros.

#### **D. Orden de detención europea**

La Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea (2002/584/JAI) ha revolucionado el sistema clásico de extradición mediante la adopción de reglas innovadoras: la limitación de los motivos para denegar la ejecución, la transferencia de la toma de decisiones de las autoridades políticas a las judiciales, la posibilidad de entregar a nacionales del Estado de ejecución, la supresión del requisito de doble tipificación para 32 delitos y el establecimiento de unos plazos claros para la ejecución de cada orden de detención europea. Se han producido algunos problemas en la ejecución de la orden de detención europea, tanto a escala nacional como de la Unión, y la Decisión marco se modificó una vez en 2009, en lo relativo a las normas aplicables a los juicios en rebeldía. Europol, Eurojust y la Red Judicial Europea pueden realizar una contribución importante al campo de la asistencia judicial mutua y las peticiones relativas a la orden de detención europea.

#### **E. Aproximación de la legislación y definición de normas mínimas**

El funcionamiento del espacio judicial de la Unión puede verse afectado por las diferencias en el Derecho penal de los distintos Estados miembros. La aproximación del Derecho penal en la Unión, que puede contribuir a superar esos problemas, en particular en lo que se refiere a delitos graves con una dimensión transfronteriza, implica una adaptación a una norma mínima común, no una unificación completa, como aclara el artículo 83 del TFUE. La delincuencia organizada, la trata de seres humanos, la explotación de los niños y la pornografía infantil, el terrorismo, la delincuencia financiera (fraude, blanqueo de dinero y corrupción), la cibercriminalidad, la delincuencia medioambiental, la falsificación, el racismo y la xenofobia son algunos de los ámbitos en los que se han aprobado textos jurídicos o se están negociando para adoptar definiciones comunes y armonizar el nivel de las sanciones.

#### **F. Eurojust, la Red Judicial Europea, los equipos conjuntos de investigación y la Fiscalía Europea**

Eurojust es un órgano de la Unión Europea creado en 2002 por una Decisión del Consejo modificada en diciembre de 2008. Fomenta y mejora la coordinación de investigaciones y actuaciones entre autoridades competentes de los Estados miembros, en concreto, facilitando la prestación de asistencia judicial mutua transfronteriza y el cumplimiento de las peticiones de extradición y las órdenes de detención europeas.

El Tratado de Lisboa estipula que, para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. Asimismo, el Tratado contempla la posibilidad de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza. El Tratado también prevé la posibilidad de crear la Fiscalía Europea por medio de la cooperación reforzada, en caso de que no se pueda alcanzar en el Consejo la unanimidad exigida. El 17 de julio de 2013, la Comisión presentó propuestas legislativas a fin de constituir la Fiscalía Europea y reformar Eurojust. Las negociaciones resultaron complejas y al final llevaron a la decisión de crear la Fiscalía Europea a través de la cooperación reforzada. En junio de 2017 veinte Estados miembros han notificado al Consejo y a la Comisión su intención de participar. El Parlamento Europeo dio su aprobación a la creación de la Fiscalía Europea el 5 de octubre de 2007. Sus tareas serán investigar, ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio para los autores de delitos contra los intereses financieros de la Unión, con arreglo a la Directiva (UE) 2017/1371 recientemente aprobada. Además, el Parlamento y el Consejo están trabajando en la adopción, mediante el procedimiento legislativo ordinario, de un nuevo reglamento relativo a Eurojust.

En junio de 1998, se creó la Red Judicial Europea en materia penal para mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros. El objetivo de esta Red es ayudar a los jueces y los fiscales a llevar a cabo investigaciones y actuaciones transfronterizas.

El Consejo Europeo de Tampere pidió que se creasen equipos conjuntos de investigación a fin de combatir el tráfico de droga, la trata de seres humanos y el terrorismo. El Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal de mayo de 2000 también prevé el establecimiento de equipos conjuntos de investigación. En junio de 2002 el Consejo adoptó una decisión marco en la materia y en enero de 2017 adoptó una resolución sobre un modelo de acuerdo para establecer un equipo conjunto de investigación, que aclara y simplifica el modelo de acuerdo anterior, adoptado en 2010.

#### **G. Derechos procesales y derechos de las víctimas**

El derecho de las personas sospechosas y acusadas a tener un juicio justo es un derecho fundamental protegido por la Carta de los Derechos Fundamentales y el CEDH. Tras el abandono de la propuesta de la Comisión de 2004 para una decisión marco sobre las garantías procesales en los procesos penales, en noviembre de 2009 el Consejo adoptó un plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de los sospechosos y los acusados en procesos penales e invitó a la Comisión a que presentase propuestas *ad hoc*. En el plan de trabajo se determinaban seis

ámbitos principales en los que convenía adoptar iniciativas legislativas o de otro tipo: traducción e interpretación; información sobre derechos e información sobre los cargos; el asesoramiento y la asistencia jurídica; comunicación con los familiares, el empleador y las autoridades consulares; salvaguardias especiales para acusados o sospechosos que sean vulnerables; y (una propuesta de Libro Verde sobre) la prisión preventiva. El Consejo y el Parlamento han adoptado posteriormente las Directivas correspondientes; Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales; Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información en los procesos penales (la denominada «carta de derechos»); Directiva 2013/48/UE sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y a comunicarse con terceros durante la privación de libertad; Directiva (UE) 2016/343 por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio; Directiva (UE) 2016/800 relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales; y Directiva (UE) 2016/1919 relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención. Además, en junio de 2011 la Comisión publicó un Libro Verde sobre la aplicación de la legislación en justicia penal de la Unión en el ámbito de la detención y en diciembre de 2011 el Parlamento aprobó una Resolución en la que se pedían unas normas comunes en la Unión para las condiciones de detención. A esto siguió la aprobación, en octubre de 2017, de una Resolución sobre condiciones y sistemas penitenciarios en la Unión, en la que se pedían diversas medidas para mejorar las condiciones de detención en la Unión.

El artículo 82 del TFUE proporciona la base jurídica para la adopción de normas mínimas relativas no solo a los derechos de las personas sometidas a procesos penales, sino también a los de las víctimas de delitos. Un primer instrumento jurídico en esta materia fue la Decisión marco 2001/220/JAI relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. Este instrumento se sustituyó, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Además, en virtud de la Directiva 2011/99/UE, las personas que disfruten de una orden de protección en materia penal emitida en uno de los Estados miembros y que deseen trasladarse a otro Estado miembro, pueden solicitar una orden europea de protección, que garantiza que estarán protegidas después del traslado.

## H. Decomiso y embargo de bienes

La capacidad de rastrear, inmovilizar y posteriormente decomisar bienes procedentes de actividades de-

lictivas es esencial para poder combatir con eficacia la delincuencia organizada e impedir que los delincuentes reinviertan las ganancias del delito en otras actividades legales o ilegales. Se han adoptado numerosos instrumentos para facilitar el embargo y el decomiso de bienes procedentes de actividades delictivas. En particular, la Directiva 2014/42/UE sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea establece normas comunes para los Estados miembros respecto al embargo y decomiso del producto de ciertos delitos, así como de propiedades cuya procedencia sea resultado de conductas delictivas (decomiso ampliado). Además, en diciembre de 2016 la Comisión propuso la adopción de un nuevo Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. El Parlamento y el Consejo están trabajando actualmente sobre la nueva propuesta, cuyo objetivo es mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales para poder embargar y decomisar bienes rápida y eficazmente en toda Unión.

## Papel del Parlamento Europeo

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha mejorado considerablemente el papel del Parlamento, que ahora puede colegislar en pie de igualdad con el Consejo en casi todos los ámbitos del Derecho penal de la Unión. Existen algunas excepciones, en particular el procedimiento de aprobación que hay que seguir para crear la Fiscalía Europea. De este modo, la mayor parte de los instrumentos legislativos enumerados más arriba han sido adoptados tanto por el Parlamento como por el Consejo.

Asimismo, el Parlamento ha aprobado numerosas resoluciones sobre diversas cuestiones en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal. En mayo de 2009, el Parlamento aprobó una resolución (que contenía también una recomendación al Consejo) sobre el desarrollo de un espacio de justicia penal de la Unión. En mayo de 2012, aprobó una resolución, basada en un informe de propia iniciativa, sobre un enfoque de la Unión acerca del Derecho penal, en la que se abordaban las siguientes cuestiones: qué criterios pueden emplearse para determinar si es necesaria una legislación de la Unión en materia de Derecho penal y cómo pueden garantizarse la coherencia y la calidad del Derecho penal. En octubre de 2013 el Parlamento aprobó una resolución relativa a la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero, basada en las recomendaciones de su comisión especial sobre la cuestión (CRIM). A esto siguió, en octubre de 2016, la aprobación de una nueva resolución sobre la lucha contra la corrupción. Además, en febrero de 2014, el Parlamento aprobó una resolución que contenía recomendaciones a la Comisión sobre la revisión de la orden de detención europea. En julio de 2017 el Parlamento decidió crear una Comisión sobre Terrorismo (TERR).

Tal como se prevé en el Tratado de Lisboa, el Parlamento participa en la evaluación y la supervisión del espacio de libertad, seguridad y justicia, incluido el ámbito de la justicia penal. En el artículo 70 del TFUE se estipula que «se informará al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales del contenido y los resultados de esta evaluación» de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión relativas al ELSJ, en particular con objeto de favorecer la plena aplicación del principio

de reconocimiento mutuo. En el artículo 85 del TFUE, se prevé la participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales «en la evaluación de las actividades de Eurojust». Estas disposiciones quedarán determinadas en nuevos reglamentos que el Parlamento y el Consejo adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

---

→ [Kristiina Milt](#)

## 4.2.7. La cooperación policial

*La principal herramienta de la cooperación policial es la Oficina Europea de Policía (Europol), que constituye un elemento central de la arquitectura europea interna de seguridad general. La cooperación y las políticas aún están en fase de desarrollo; se está haciendo hincapié en combatir la delincuencia y las amenazas paneuropeas de forma más eficaz y, especialmente en el caso del Parlamento Europeo, en llevar a cabo esta tarea respetando los derechos fundamentales y las normas en materia de protección de datos.*

### Base jurídica

Artículos 33 (cooperación aduanera), 87, 88 y 89 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos

Una cooperación policial eficaz resulta indispensable para que la Unión pueda ser un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el respeto de los derechos fundamentales. La cooperación transfronteriza entre las fuerzas y los cuerpos de seguridad (la policía, las autoridades aduaneras y otros servicios) está orientada a prevenir, detectar e investigar los delitos penales en toda la Unión Europea. En la práctica, esta cooperación tiene como objetivo esencial las formas graves de delincuencia (delincuencia organizada, tráfico de drogas, trata de seres humanos o delitos informáticos), así como el terrorismo.

### Resultados

#### A. Comienzos

La cooperación policial entre los Estados miembros se inició en 1976 a través de lo que se conocía como el «Grupo de Trevi», una red intergubernamental formada por representantes de los Ministerios de Justicia y Asuntos de Interior. Más adelante, el Tratado de Maastricht estableció las cuestiones de interés común que justificaban una cooperación policial (terrorismo, drogas y otras formas de delincuencia internacional), así como el principio de crear una «Oficina Europea de Policía» (Europol), que en un primer momento tomó forma como la «Unidad de Drogas de Europol». El Convenio Europol se firmó el 26 de julio de 1995, aunque la Oficina no comenzó sus actividades de manera oficial hasta el 1 de julio de 1999, con unas competencias reforzadas por el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997). No obstante, la cooperación policial ya había ido avanzando antes de la llegada de Europol. Con la creación en 1985 del espacio Schengen, que en un principio incluía solo un número limitado de Estados miembros, la cooperación policial transfronteriza se hizo realidad (4.2.4). Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el acervo de Schengen (incluidos los aspectos relativos a la cooperación policial) se incorporó al Derecho de la Unión, aunque dentro

del marco del «tercer pilar» de cooperación intergubernamental. Este mismo enfoque intergubernamental fue el utilizado para las medidas de cooperación policial que adoptó un pequeño grupo de Estados miembros con arreglo al Tratado de Prüm, que contenía disposiciones sobre el intercambio de datos relacionados con el ADN, las huellas dactilares y las matrículas de los vehículos. Dicho Tratado fue plenamente incorporado en el ámbito de la Unión a través de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008.

#### B. Marco institucional vigente

El marco institucional se ha visto simplificado considerablemente con el Tratado de Lisboa (TFUE), según el cual la mayor parte de las medidas de cooperación policial se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) y se someten al control del Tribunal de Justicia. No obstante, aun dejando a un lado las características específicas del espacio de libertad, seguridad y justicia (con las excepciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca contempladas en los Protocolos 21 y 22 anejos al TFUE) y el papel reforzado de los Parlamentos nacionales (Protocolos 1 y 2), la cooperación policial, junto con la cooperación judicial en materia penal, no se ha llegado a incorporar plenamente en el marco comunitario y conserva algunas de sus características originales:

- la Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros, siempre que estos representen a una cuarta parte de los miembros del Consejo (artículo 76 del TFUE);
- el papel del Parlamento Europeo se limita a la consulta en materia de medidas de cooperación operativa, cuya aprobación, por unanimidad, compete al Consejo. En caso de que este no consiga llegar a una decisión por unanimidad, nueve o más Estados miembros pueden colaborar en el marco de una cooperación reforzada. En tal caso, el Consejo Europeo suspende el proceso con el fin de poder encontrar un consenso (mecanismo conocido como «freno de emergencia», previsto en el artículo 87, apartado 3, del TFUE);
- los actos adoptados con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE no pudieron ser objeto de recurso por incumplimiento o de una remisión al Tribunal de Justicia por una cuestión prejudicial antes de cinco años (Protocolo n.º 36 anejo

al TFUE). Este período concluyó en diciembre de 2014.

## C. Agencias y otros organismos de cooperación policial

### 1. Oficina Europea de Policía (Europol)

La función de Europol consiste en mejorar la eficacia de las autoridades nacionales de policía y de otras autoridades similares, facilitando su cooperación especialmente en materia de prevención y de lucha contra el terrorismo, los delitos informáticos, el tráfico de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional.

Desde el 1 de enero de 2010, Europol es una agencia de la Unión, financiada por el presupuesto de la Unión, que cuenta con unos efectivos de casi mil cuatrocientas personas (entre ellas, más de doscientos funcionarios de enlace) destinados en el cuartel general de La Haya. La actividad principal de Europol se centra en la mejora del intercambio de información entre autoridades policiales. Con ese objetivo, Europol realiza una evaluación de la amenaza que representa la delincuencia grave y organizada (SOCTA), en la que se basan las decisiones del Consejo, así como un informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT). Europol carece de poderes coercitivos (no puede realizar detenciones ni llevar a cabo registros policiales), pero sus poderes operativos se han ido incrementando progresivamente. Un ejemplo es el Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002, que permitió la participación de Europol en equipos conjuntos de investigación, así como que pudiese solicitar a los Estados miembros el inicio de diligencias de investigación penal. Además, ha ampliado sus capacidades analíticas, en particular con la creación en enero de 2013 del Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3), responsable, entre otras cosas, de la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada facilitada por internet (iOCTA). Europol ha estado al frente de la respuesta policial de la Unión a las amenazas emergentes. Tras los atentados terroristas en París y Copenhague a principios de 2015, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior ordenó a Europol que creara una Unidad de Notificación de Contenidos de Internet diseñada para combatir la propaganda terrorista en la red y otras actividades extremistas. Esta unidad inició su actividad el 1 de julio de 2015. Posteriormente, tras los ataques de París en noviembre de 2015, el Consejo amplió el mandato de lucha contra el terrorismo de Europol con la creación, el 1 de enero de 2016, del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, al que han sido enviados en comisión de servicios expertos en la materia procedentes de los Estados miembros con el objetivo de potenciar la capacidad de investigación transfronteriza. Del mismo modo, a raíz de la afluencia masiva de migrantes en situación irregular a la Unión en 2014 y principios de 2015, Europol inició la operación conjunta MARE en mar-

zo de 2015, a fin de incrementar los esfuerzos por combatir el tráfico ilegal de personas. Contribuye, asimismo, a esta operación a través de su despliegue en los «puntos críticos» establecidos en las fronteras exteriores (4.2.4). Por último, se autorizó a Europol a negociar acuerdos con terceros países y organismos no pertenecientes a la Unión. Así, por ejemplo, ha firmado acuerdos de cooperación con Interpol y los Estados Unidos.

El 27 de marzo de 2013, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa para modificar la actual Decisión relativa a Europol, que incluía una propuesta de fusión entre Europol y la Escuela Europea de Policía (CEPOL). No obstante, la propuesta fue rechazada tanto por el Consejo como por el Parlamento, por lo que se abandonó esta idea. En mayo de 2016, el Parlamento y el Consejo aprobaron el nuevo Reglamento Europol<sup>[1]</sup>. Este Reglamento facilita a Europol la creación de unidades especializadas de respuesta a las amenazas emergentes, establece normas para las unidades existentes (como las mencionadas unidades de lucha contra el terrorismo) y contribuye a reforzar el régimen de protección de datos, a potenciar la gobernanza y a proporcionar una mayor rendición de cuentas a la agencia, a través de un Grupo de Control Parlamentario Conjunto que reúne al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

### 2. Escuela Europea de Policía (CEPOL)

La formación de los agentes de policía constituye un aspecto muy importante de la cooperación policial. Con esta finalidad, se creó en el año 2000 la CEPOL, que en un primer momento adoptó la forma de una red que agrupaba las academias nacionales de formación ya existentes, y que más adelante se convirtió en una agencia de la Unión Europea (Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005). Esta Decisión fue sustituida y derogada por el Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL). Inicialmente se estableció en Bramshill (Reino Unido), pero desde el 1 de octubre de 2014 la CEPOL tiene su sede en Budapest.

### 3. Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)

Desde sus inicios, la cooperación operativa ha constituido el principal obstáculo para el desarrollo de la cooperación policial. Aparte de los tímidos avances realizados a través de Europol y los equipos conjuntos de investigación, en un primer momento la cooperación se limitó a la celebración, a partir del

[1] Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

año 2000, de una reunión bianual del Club de Berna, un foro compuesto por los jefes de los servicios de seguridad nacional de varios países europeos y orientado al intercambio voluntario de información en ámbitos como el contraespionaje, la delincuencia organizada y el terrorismo. A partir de esta idea básica, el Tratado de Lisboa va más allá y establece, en el artículo 71 del TFUE, la base jurídica para el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), cuya creación oficial tiene su origen en una Decisión del Consejo de 25 de febrero de 2010 (2010/131/EU). Las responsabilidades del COSI son las siguientes:

- evaluar la orientación general y las deficiencias de la cooperación operativa;
- formular recomendaciones concretas;
- asistir al Consejo en virtud de la «cláusula de solidaridad» (artículo 222 del TFUE).

Sin embargo, el COSI no es un «FBI europeo» capaz de llevar a cabo operaciones por su cuenta, ni interviene en el procedimiento legislativo. Está anclado en las capitales nacionales, a través de los representantes de los Estados miembros, que se reúnen en Bruselas y cuentan con el apoyo de los consejeros de Justicia y Asuntos de Interior de las representaciones permanentes. A las reuniones acuden también a menudo representantes de otros organismos interesados en la seguridad interior, como Europol, Eurojust (4.2.6 sobre la cooperación judicial en materia penal) y Frontex (4.2.4 sobre la gestión de las fronteras exteriores).

#### 4. Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (Intcen)

El Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (Intcen) no es un organismo de cooperación policial propiamente dicho, dado que forma parte del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). No obstante, contribuye a dicha cooperación policial ya que efectúa una evaluación de las amenazas basándose en la información que le proporcionan los servicios de inteligencia, las fuerzas militares, los diplomáticos y los cuerpos policiales. Asimismo, el Intcen puede realizar aportaciones útiles en términos operativos, como el suministro de información a escala de la Unión acerca de los destinos, las motivaciones y los desplazamientos de los terroristas.

### Papel del Parlamento Europeo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 se potenció el papel del Parlamento Europeo en los asuntos de justicia e interior. La posición que ha adoptado en materia de cooperación policial en las resoluciones parlamentarias refleja tanto su deseo de afirmar su posición como la etapa relativamente temprana de desarrollo de la cooperación policial de la Unión. En relación con esto último, el Parlamento ha lamentado a menudo la falta de un

enfoque verdaderamente conjunto en materia de seguridad interior. En su Resolución, de 9 de julio de 2015, sobre la Agenda Europea de Seguridad, deplora «que pese a numerosas peticiones del Parlamento, siga por hacer una evaluación de la eficacia de los instrumentos actuales de la UE —también a la luz de las nuevas amenazas de seguridad que pesan sobre la UE— y de las lagunas que aún persisten» y argumenta que «tal ejercicio es necesario para garantizar que la política de seguridad europea es eficiente, necesaria, proporcionada, coherente y exhaustiva». Asimismo, ha advertido frecuentemente que ha de haber un equilibrio apropiado entre la libertad y la seguridad en las actuaciones policiales y de las fuerzas de seguridad.

La otra preocupación principal del Parlamento Europeo, como ya se ha mencionado, ha sido establecer su posición como actor institucional en el ámbito de la seguridad interior. Aunque el COSI sigue estando, formalmente, fuera de sus límites en términos de control parlamentario, el Parlamento ha querido subrayar sus nuevas competencias en materia de cooperación policial. En su Resolución, de 2 de abril de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo, recordó que «es actualmente un agente institucional de pleno derecho en el ámbito de las políticas de seguridad» y «debe desempeñar un papel fundamental en la evaluación y la definición de las políticas internas de seguridad». En su Resolución, de 9 de julio de 2015, sobre la Agenda Europea de Seguridad, el Parlamento insistía en que debería participar en «la fijación de prioridades políticas y objetivos estratégicos» de la Agenda. Es incuestionable que el Parlamento ha venido haciendo valer su autoridad en la política de seguridad interior. Como parte de la reforma de Europol, abogó activamente por un mayor control parlamentario y por la mejora de las normas en materia de protección de datos. Asimismo, pidió la derogación de la Directiva sobre conservación de datos<sup>[1]</sup> por resultar desproporcionada, antes de que el Tribunal de Justicia la anulase definitivamente en su sentencia doctrinal de abril de 2014. El Parlamento, en un primer momento, soportó la considerable presión ejercida por la Comisión y los Estados miembros a favor de la adopción rápida de un sistema de registro europeo de nombres de los pasajeros (PNR) con fines de lucha contra el terrorismo. La Directiva de la Unión sobre el registro de nombres de pasajeros<sup>[2]</sup> fue finalmente

[1] Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.

[2] Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

adoptada en abril de 2016; el texto final incluye una serie de garantías en materia de protección de datos respaldadas por el Parlamento, así como una cláusula por la que se requiere una revisión de la Directiva una vez transcurridos los dos primeros años desde su transposición al Derecho nacional. Por último, el 6 de julio de 2017, el Parlamento decidió crear una

Comisión Especial sobre Terrorismo para examinar, analizar y evaluar las políticas de lucha antiterrorista de la Unión y formular recomendaciones para su mejora.

---

→ [Kristiina Milt](#)

## 4.2.8. La protección de los datos personales

*La protección de los datos personales y el respeto de la vida privada son derechos fundamentales importantes. El Parlamento Europeo ha insistido siempre en la necesidad de lograr un equilibrio entre el refuerzo de la seguridad y la tutela de los derechos humanos, incluida la protección de los datos y de la vida privada. Las nuevas normas en materia de protección de datos, que refuerzan los derechos de los ciudadanos y simplifican las normas para las empresas en la era digital, entraron en vigor en mayo de 2018.*

### Base jurídica

Artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);

Artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### Objetivos

La Unión debe garantizar la aplicación sistemática del derecho fundamental a la protección de datos, consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es necesario reforzar la posición de la Unión sobre la protección de los datos personales en el marco de todas sus políticas, incluidas la aplicación de la ley y la prevención de la delincuencia, así como en sus relaciones internacionales, especialmente en una sociedad global caracterizada por la rápida evolución de la tecnología.

### Resultados

#### A. Marco institucional

##### 1. Tratado de Lisboa

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la legislación relativa a la protección de datos en el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) estaba repartida entre el primer pilar (protección de datos con fines privados y comerciales, sometida al método comunitario) y el tercer pilar (protección de datos con fines de aplicación de la ley, con toma de decisiones a escala intergubernamental). En consecuencia, el proceso decisorio se regía por dos normativas diferentes. La estructura de pilares desapareció con el Tratado de Lisboa, que aporta una base más sólida para desarrollar un sistema de protección de datos más claro y eficaz, al tiempo que prevé nuevas competencias para el Parlamento Europeo, que se convierte en colegislador. En el artículo 16 del TFUE se dispone que el Parlamento Europeo y el Consejo establecen las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

##### 2. Orientaciones estratégicas en el espacio de libertad, seguridad y justicia

Tras los programas de Tampere y La Haya (octubre de 1999 y noviembre de 2004, respectivamente), el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2009 el programa plurianual en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-2014, conocido como el programa de Estocolmo. En sus conclusiones de junio de 2014, el Consejo Europeo definió las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia, con arreglo al artículo 68 del TFUE. Uno de los objetivos clave es una mejor protección de los datos personales en la Unión. En 2017 se inició la revisión intermedia de las orientaciones.

#### B. Principales instrumentos legislativos en materia de protección de datos

##### 1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconocen el respeto de la vida privada y la protección de los datos de carácter personal como derechos fundamentales estrechamente relacionados, pero independientes. La Carta está integrada en el Tratado de Lisboa y es jurídicamente vinculante para las instituciones y órganos de la Unión, así como para los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión.

##### 2. Consejo de Europa

###### a. El Convenio n.º 108 de 1981

El Convenio n.º 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante adoptado en el ámbito de la protección de datos. Tiene como fin «garantizar [...] a cualquier persona física [...] el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona».



### **b. Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)**

El artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), de 4 de noviembre de 1950, consagra el derecho al respeto de la vida privada y familiar: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

### **3. Instrumentos legislativos vigentes en la Unión en materia de protección de datos**

Como consecuencia de la antigua estructura de pilares, la protección de datos en el ámbito de la Unión, se ha regido hasta hace poco por varios instrumentos legislativos, entre los que figuran algunos pertenecientes al antiguo primer pilar, como la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de datos (sustituida por el Reglamento general de protección de datos en mayo de 2018), la Directiva 2002/58/CE (modificada en 2009; actualmente se trabaja en una nueva propuesta) sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, la Directiva 2006/24/CE sobre la conservación de datos (declarada inválida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 8 de abril de 2014 al constituir una injerencia de especial gravedad en la vida privada y la protección de datos) y el Reglamento (CE) n.º 45/2001 relativo al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios (actualmente se trabaja en una nueva propuesta), así como instrumentos pertenecientes al antiguo tercer pilar, como la Decisión Marco del Consejo 2008/977/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (sustituida por la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal en mayo de 2018).

#### **a. El Reglamento general de protección de datos**

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), entró en vigor en mayo de 2018. El objetivo de las normas es proteger a todos los ciudadanos de la Unión frente a las violaciones de la privacidad y de los datos personales en un mundo cada vez más basado en los datos, creando al mismo tiempo un marco más claro y coherente para las empresas. Entre los nuevos derechos de los ciudadanos figuran un consentimiento claro y expreso para el tratamiento de sus datos y el derecho a recibir información clara y comprensible sobre el mismo; el derecho al olvido: un ciudadano puede solicitar que se supriman sus datos; la libertad de transferir los datos de un proveedor de servicios a otro (por ejemplo, al cambiar de una red social a otra); y el derecho a saber si los datos han sido pirateados. Las nuevas normas se aplican a todas las empresas que operan

en la Unión, incluso si tienen su sede fuera de la UE. Asimismo será posible imponer medidas correctoras, tales como advertencias y órdenes, o sanciones a las empresas que infrinjan las normas.

#### **b. La Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal**

La Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, entró en vigor en mayo de 2018. La Directiva protege el derecho fundamental de los ciudadanos a la protección de datos cuando los utilizan las autoridades policiales. Garantiza que los datos personales de víctimas, testigos y sospechosos de delitos sean debidamente protegidos, y facilita la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

### **4. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) y el Comité Europeo de Protección de Datos**

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) es una autoridad de control independiente encargada de garantizar que las instituciones y los órganos de la Unión cumplen sus obligaciones en materia de protección de datos. Los cometidos principales del SEPD son el control, la consulta y la cooperación. El Comité Europeo de Protección de Datos, anteriormente el Grupo de Trabajo Artículo 29, tiene la categoría de organismo de la Unión con personalidad jurídica y dispone de una secretaría independiente. El Comité está compuesto por representantes de las autoridades nacionales de protección de datos de la Unión, el SEPD y la Comisión. El Comité dispone de amplios poderes para resolver litigios entre autoridades nacionales de supervisión y para brindar asesoramiento y orientación acerca de conceptos clave del Reglamento general de protección de datos y de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo siempre ha insistido en la necesidad de lograr un equilibrio entre el refuerzo de la seguridad y la protección de la vida privada y de los datos personales. Así, ha aprobado varias resoluciones sobre estas cuestiones sensibles, relativas en concreto a la elaboración de perfiles en función de la etnia o la raza, la decisión del Consejo de Prüm sobre la cooperación transfronteriza en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, el uso de escáneres corporales para mejorar la seguridad de la aviación, los datos biométricos en los pasaportes y

las instrucciones consulares comunes, la gestión de las fronteras, internet y la extracción de datos.

El Parlamento ya ejerció estas nuevas competencias en febrero de 2010, al rechazar la aplicación provisional del Acuerdo sobre la transferencia de datos de mensajería financiera a los EE. UU. a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP, conocido anteriormente como SWIFT). Tras la aprobación de la Resolución del Parlamento de 8 de julio de 2010, el Acuerdo TFTP entró en vigor en agosto de 2010. En julio de 2011, la Comisión adoptó una Comunicación sobre las principales opciones para el establecimiento de un sistema europeo de seguimiento de la financiación del terrorismo (TFTS), sobre el que el Parlamento manifestó sus dudas. En noviembre de 2013, la Comisión anunció su intención de no presentar por ahora una propuesta de TFTS europeo.

Otra cuestión de gran importancia es el Acuerdo entre la Unión y los EE. UU. sobre el tratamiento y la transmisión de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos. Tras la aprobación del Parlamento, el Consejo adoptó, en abril de 2012, una Decisión relativa a la celebración de un nuevo acuerdo, que sustituyó al anterior Acuerdo PNR entre la Unión y los EE. UU. que se había aplicado de forma provisional desde 2007.

En febrero de 2011, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a la utilización de datos PNR para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves (PNR de la UE). En junio de 2013, el Parlamento decidió en su Pleno devolver la cuestión a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) que, en abril de 2013, votó en contra de la propuesta de PNR de la UE, cuestionando su proporcionalidad y su respeto de los derechos fundamentales. A raíz de los ataques terroristas de 2015 en París y las nuevas preocupaciones relativas a posibles amenazas a la seguridad interior de la Unión que plantean los «combatientes extranjeros», el debate sobre la propuesta de PNR de la UE ha recibido un nuevo impulso. En diciembre de 2015, el Parlamento y el Consejo alcanzaron una solución de compromiso sobre esta delicada cuestión. La Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave debía ser incorporada a la legislación nacional a más tardar el 25 de mayo de 2018.

El Parlamento ha participado, con arreglo al procedimiento de aprobación, en la ratificación de un acuerdo marco jurídicamente vinculante con los Estados Unidos sobre el intercambio de información y la protección de datos, conocido como el «acuerdo

marco». Dicho acuerdo tiene por objeto garantizar un elevado nivel de protección de la información personal que se transfiere en el marco de la cooperación transatlántica en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. La firma de la Ley de recurso judicial de los Estados Unidos por el presidente Obama en febrero de 2016 allanó el camino para la firma del acuerdo marco UE-EE. UU. el 2 de junio de 2016. Paralelamente se puso en marcha el «Escudo de la privacidad UE-EE. UU.» a fin de garantizar un elevado nivel de protección de los datos en las transferencias comerciales de datos. Dicho Escudo refleja los requisitos definidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de octubre de 2015, en la que declaró inválido el anterior marco de puerto seguro (normas voluntarias de protección de datos para las empresas de terceros países que transmiten datos personales de ciudadanos de la Unión a los EE. UU.). La Comisión adoptó la Decisión de Ejecución de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU. el 12 de julio de 2016 y entró en vigor inmediatamente. A partir del 1 de agosto de 2016, las empresas pueden adherirse al Escudo de la privacidad con el Departamento de Comercio de los EE. UU., que comprueba entonces que sus políticas en materia de privacidad cumplen las estrictas normas sobre protección de datos que exige dicho Escudo. El Parlamento, en su Resolución de 26 de mayo de 2016 sobre los flujos transatlánticos de datos, aplaudió los esfuerzos por introducir mejoras sustanciales en el Escudo de la privacidad en comparación con la Decisión sobre puerto seguro a la que reemplazaba, pero formuló algunas críticas. En su Resolución de 6 de abril de 2017 sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU.<sup>[1]</sup>, el Parlamento pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación adecuada y que garantice que el Escudo para los datos transferidos con motivos comerciales protege suficientemente los datos personales de los ciudadanos de la Unión y cumple la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las nuevas normas de la Unión en materia de protección de datos.

El 12 de marzo de 2014, el Parlamento aprobó una resolución sobre el programa de vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad de los EE. UU., los órganos de vigilancia en diversos Estados miembros y su impacto en los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y en la cooperación transatlántica en materia de justicia y asuntos de interior<sup>[2]</sup>. Dicha resolución supuso el punto final de una investigación de seis meses llevada a cabo por el Parlamento sobre la vigilancia electrónica masiva de ciudadanos de la Unión, a raíz de las revelaciones de junio de 2013 acerca de presuntas actividades

[1] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0131.

[2] Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0230.

de espionaje por parte de los EE. UU. y algunos Estados miembros de la Unión. En esta resolución, el Parlamento solicitó la suspensión de los principios de puerto seguro y del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo. El 29 de octubre de 2015, el Parlamento adoptó una Resolución sobre el seguimiento de su Resolución, de 12 de marzo de 2014, relativa a la vigilancia electrónica masiva de los ciudadanos de la Unión<sup>[1]</sup>, en la que reiteraba su llamamiento en favor de la suspensión de la Decisión de Puerto Seguro y del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo.

El Parlamento ha participado, mediante el procedimiento legislativo ordinario, en la aprobación de la reforma sobre la protección de datos (véase el apartado anterior). Las nuevas normas en materia de protección de datos reforzarán los derechos fundamentales de los ciudadanos en la era digital y facilitarán los negocios al simplificar las normas para las empresas en el mercado único digital.

---

→ [Kristiina Milt](#)

<sup>[1]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0388.



# RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN

La actuación de la Unión Europea en la escena internacional se basa en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación, y que asimismo están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional. La defensa de los derechos humanos y de la democracia constituye un aspecto primordial de las relaciones exteriores. En su acción internacional la Unión también vela por sus intereses y objetivos estratégicos. La Unión continuará ampliando y estrechando sus relaciones políticas y comerciales con otros países y regiones del mundo, entre otras cosas, celebrando cumbres periódicas con sus socios estratégicos, como los Estados Unidos, Japón, Canadá, Rusia, la India o China. La acción de la Unión incluye también el apoyo al desarrollo, la cooperación y el diálogo político con los países del Mediterráneo, Oriente Próximo, Asia, América Latina, Europa Oriental, Asia Central y los Balcanes Occidentales.



5



# RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN

- 5.1. Las políticas de relaciones exteriores — 597**
  - 5.1.1.** La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados — 598
  - 5.1.2.** La política común de seguridad y defensa — 602
- 5.2. Las relaciones comerciales exteriores — 605**
  - 5.2.1.** La Unión Europea y sus socios comerciales — 606
  - 5.2.2.** La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio — 609
  - 5.2.3.** Los regímenes comerciales aplicables a los países en desarrollo — 612
- 5.3. La política de desarrollo — 615**
  - 5.3.1.** La política de desarrollo: resumen general — 616
  - 5.3.2.** La ayuda humanitaria — 620
- 5.4. Los derechos humanos y la democracia — 623**
  - 5.4.1.** Los derechos humanos — 624
  - 5.4.2.** La promoción de la democracia y la observación de elecciones — 628
- 5.5. Las políticas de ampliación y de vecindad — 630**
  - 5.5.1.** La ampliación de la Unión — 631
  - 5.5.2.** Los Balcanes Occidentales — 634
  - 5.5.3.** El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte — 637
  - 5.5.4.** La política europea de vecindad — 641
  - 5.5.5.** Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia — 644
  - 5.5.6.** Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional — 649
  - 5.5.7.** Los socios meridionales — 653
- 5.6. Las relaciones más allá de la vecindad — 657**
  - 5.6.1.** Las relaciones transatlánticas: los Estados Unidos y Canadá — 658
  - 5.6.2.** América Latina y el Caribe — 662
  - 5.6.3.** Rusia — 665
  - 5.6.4.** Asia Central — 668
  - 5.6.5.** Países del Golfo, Irán, Irak y Yemen — 671
  - 5.6.6.** África — 675
  - 5.6.7.** Asia Meridional — 678
  - 5.6.8.** Asia Oriental — 683
  - 5.6.9.** Asia Sudoriental — 687
  - 5.6.10.** El Pacífico — 692

# 5.1.

## LAS POLÍTICAS DE RELACIONES EXTERIORES



## 5.1.1. La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados

*La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se creó en 1993 y, desde entonces, se ha visto fortalecida en cada Tratado. Hoy el Parlamento supervisa la PESC y contribuye a su desarrollo, en especial apoyando al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), a los representantes especiales de la Unión (REUE) y a las delegaciones de la Unión. Las competencias del Parlamento en materia presupuestaria dan forma al alcance y al ámbito de la PESC, así como a los instrumentos financieros que apoyan las actividades exteriores de la Unión.*

### La PESC: su desarrollo con cada Tratado

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Tratado introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. Si bien instrumentos como la posición común y la acción común daban forma a las respuestas en materia de política exterior común, la PESC se basaba principalmente en procedimientos intergubernamentales y en el consenso.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó el cargo de alto representante de la PESC (además del de secretario general del Consejo). En el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), establecido por una Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. A raíz del fracaso del proyecto de Constitución Europea en 2005, las disposiciones institucionales esenciales se recogieron en una nueva reforma del Tratado, adoptada el 19 de octubre de 2007 en Lisboa.

Con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa dotó a la Unión de personalidad jurídica y de medios institucionales para su acción exterior, además de suprimir la estructura en pilares de la Unión. El Tratado creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que también ejerce de vicepresidente de la Comisión) y el nuevo presidente permanente del Consejo Europeo. Además de crear el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Tratado actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que

forma parte integral de la PESC (para obtener más información al respecto, consúltese la ficha 5.1.2).

La base jurídica de la PESC se encuentra en el TUE, según la versión revisada de Lisboa. En los artículos 21 a 46 del título V de dicho Tratado se definen las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la acción exterior de la Unión queda dentro de la quinta parte, artículos 205 a 222. También se aplican los artículos 346 y 347 de la séptima parte.

### Las competencias y los instrumentos del Parlamento en política exterior

Pese a su limitado papel formal en la toma de decisiones en materia de política exterior, el Parlamento ha apoyado el concepto de la PESC desde su inicio y ha intentado ampliar su ámbito de aplicación. A la luz de los desafíos internacionales que se han presentado en la última década, el Parlamento ha insistido repetidamente en la creación del cargo de «ministro de Asuntos Exteriores» de la Unión y de un «servicio diplomático europeo». En la práctica, el Parlamento ha conseguido un cierto grado de cooperación informal con el SEAE, la Presidencia de la Unión, la Secretaría del Consejo y la Comisión, así como con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en lo relativo a los asuntos exteriores.

Con arreglo al artículo 36 del TUE, el alto representante debe consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como informarle sobre los progresos de esta política. El Parlamento celebra, dos veces al año, debates sobre los informes de situación relativos a la PESC, y plantea preguntas y presenta recomendaciones al Consejo y al alto representante.

El derecho del Parlamento a ser informado y consultado en lo relativo a la PESC y la PCSD se ha visto reforzado por la declaración de responsabilidad política de la alta representante / vicepresidenta de la Comisión en 2010, que preveía, entre otras cosas:



- mejorar el estatuto de las reuniones de consulta conjuntas, que permiten que un grupo de diputados al Parlamento Europeo se reúnan con sus homólogos del Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo, del SEAE y de la Comisión para debatir acerca de las misiones civiles de la PCSD, previstas y en curso;
- afirmar el derecho de la «comisión especial» del Parlamento a acceder a información confidencial relativa a la PESC y a la PCSD; este derecho se basa en un acuerdo interinstitucional de 2002;
- mantener intercambios de puntos de vista con jefes de misión, jefes de delegación y otros altos cargos de la Unión durante las audiencias y reuniones de las comisiones parlamentarias;
- emplazar al alto representante a comparecer ante el Parlamento por lo menos dos veces al año para informar sobre el estado de las cuestiones relativas a la PESC/PCSD y responder a las preguntas que se le formulen.

Además de este diálogo político, el Parlamento ejerce su autoridad a través del procedimiento presupuestario. En calidad de autoridad presupuestaria de la Unión, debe aprobar el presupuesto anual para la PESC. El Parlamento contribuye, además, a conformar los instrumentos financieros pertinentes para la política exterior a través de un proceso de negociaciones a tres bandas con el Consejo y la Comisión.

El Parlamento examina periódicamente las operaciones del SEAE y le formula recomendaciones sobre cuestiones estructurales, que van desde su equilibrio geográfico y de género a su interacción con otras instituciones de la Unión y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Celebra además diálogos periódicos con el alto representante y con los representantes especiales de la Unión (REUE) nombrados para regiones específicas o asuntos concretos. Las comisiones parlamentarias, que contribuyeron a la instauración del SEAE, también intercambian puntos de vista con los jefes de delegación de este servicio recientemente nombrados.

El Parlamento supervisa asimismo la negociación y la ejecución de acuerdos internacionales, para los cuales es necesaria su aprobación antes de que el Consejo pueda concluirlos (para obtener más información al respecto, consúltense las fichas 5.2.1 y 5.2.3).

### Las estructuras internas del Parlamento implicadas en la PESC

La mayor parte del trabajo del Parlamento en el ámbito de la PESC se efectúa en comisiones especializadas, en especial la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y sus dos subcomisiones —Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) y Subcomisión de Derechos Humanos (DROI)—, así como en la Comisión de

Comercio Internacional (INTA) y la Comisión de Desarrollo (DEVE). Estas comisiones modulan la PESC a través de los informes y las opiniones que aprueban. También ejercen como principales puntos de contacto del Parlamento con las estructuras de gobernanza mundial (incluidas las Naciones Unidas), otras instituciones de la Unión, las presidencias del Consejo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Las delegaciones parlamentarias también llevan a cabo trabajo relacionado con la PESC. Su papel es mantener y desarrollar los contactos internacionales del Parlamento (en especial mediante la cooperación interparlamentaria), y fomentar los valores fundacionales de la Unión, entre ellos la libertad, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Actualmente existen 34 delegaciones interparlamentarias permanentes, incluidas las comisiones parlamentarias mixtas (CPM), las comisiones parlamentarias de cooperación (CPC), otras delegaciones parlamentarias y las asambleas parlamentarias conjuntas.

Entre los ejemplos destacados de estas delegaciones interparlamentarias se incluyen:

- la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, creada para reunir a diputados al Parlamento Europeo y a los representantes electos de aquellos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que han firmado el Acuerdo de Cotonú;
- EuroLat, una asamblea multilateral conjunta que tiene su origen en la Asociación Estratégica Biregional establecida en junio de 1999 entre la Unión y América Latina y el Caribe;
- la asamblea parlamentaria EuroNest, el foro parlamentario de la Asociación Oriental de la Unión, que reúne a diputados al Parlamento Europeo y a diputados de los parlamentos nacionales de los países de dicha Asociación;
- la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo (AP-UPM), que representa la dimensión parlamentaria de esta institución, sustituta de la colaboración euromediterránea (el Proceso de Barcelona).

Para obtener más información sobre la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, consúltense la ficha 5.1.2.

### La influencia del Parlamento en la PESC

La participación del Parlamento en la PESC contribuye a mejorar la responsabilidad democrática de esta política. El Parlamento ha apoyado firmemente la configuración institucional posterior al Tratado de Lisboa, abogando por un papel más relevante del SEAE, de las delegaciones de la Unión y de los REUE, así como por una política más coherente y una PESC más eficaz. Ha impulsado una mayor coherencia entre los instrumentos políticos y financieros de la

Unión respecto a las políticas exteriores con el fin de evitar las duplicaciones y la ineficiencia.

El Parlamento ha facilitado una plataforma de intercambio entre los responsables institucionales y gubernamentales, así como entre la sociedad civil y las comunidades del pensamiento (tales como centros de reflexión y universidades), con lo que ha contribuido a dar a conocer la PESC entre la opinión pública y a facilitar la participación de una amplia gama de socios dentro y fuera de la Unión, tanto gubernamentales como no gubernamentales. A través de sus actividades, el Parlamento ha fortalecido la visibilidad de las políticas exteriores de la Unión y ha funcionado como un puente entre las instituciones de la Unión y los ciudadanos.

### La Estrategia Global y el Parlamento Europeo

En junio de 2015, el Consejo Europeo encargó a la alta representante, Federica Mogherini, la elaboración de una Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea para junio de 2016. Esta decisión fue adoptada a raíz de la evaluación estratégica de los cambios y desafíos fundamentales en el panorama mundial que llevó a cabo la alta representante y que concluyó que era necesario revisar la Estrategia Europea de Seguridad (ESS) de 2003. La Estrategia Global tiene como objetivo facilitar un amplio marco estratégico que permita a la Unión entender y afrontar los actuales retos en el ámbito internacional de un modo firme y coherente, sirviéndose de la amplia gama de instrumentos y mecanismos a su disposición.

Junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, expertos y el público en general, el Parlamento Europeo ha participado en el proceso de consulta que ha conducido a la Estrategia Global. El Parlamento ha organizado reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y una audiencia con expertos dedicada a la Estrategia Global, y ha aprobado una Resolución sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo, en la que ha puesto de manifiesto sus deseos para la futura orientación de la política exterior de la Unión.

El 28 de junio de 2016, la alta representante Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Con su énfasis en la seguridad, la ambición de una autonomía estratégica y un enfoque basado en los principios, pero pragmático en relación con el contexto en que se enmarca Europa, la Estrategia Global supone un importante cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión:

- la seguridad de nuestra Unión;

- la resiliencia de los Estados y las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales;
- un enfoque integrado en relación con los conflictos;
- órdenes regionales de cooperación; y
- gobernanza mundial para el siglo XXI.

De cara a la aplicación de la nueva Estrategia, la Unión revisará las estrategias sectoriales existentes y elaborará y aplicará nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes con las prioridades políticas de la Estrategia. Entre estas, habrá una estrategia sectorial que defina el grado de ambición civil y militar de la Unión, las funciones, los requisitos y las prioridades de capacitación.

El 14 de noviembre de 2016, la alta representante presentó al Consejo de Asuntos Exteriores un Plan de aplicación de la PCSD, destinado a traducir en términos operacionales la visión definida en la Estrategia en lo relativo a la seguridad y la defensa. El Plan de aplicación de la PCSD define tres conjuntos de prioridades a las que puede contribuir cada misión de la PCSD:

- responder a los conflictos y las crisis exteriores;
- desarrollar las capacidades de los socios;
- proteger a la Unión y sus ciudadanos.

A fin de aplicar la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa y alcanzar el nuevo nivel de ambición, el plan formula trece propuestas, entre ellas, una revisión anual coordinada del gasto en defensa (CARD), una mejor respuesta rápida de la Unión también recurriendo a las agrupaciones tácticas de la Unión, y una nueva cooperación estructurada permanente única para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad. Todas estas cuestiones siguieron tratándose en 2017 y se completaron con una iniciativa de la Comisión titulada «Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa» en la que detalla sus propuestas para estimular y estructurar las inversiones para la defensa en la Unión. Propone un apoyo directo a la investigación, la cofinanciación del desarrollo (Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa) y el apoyo a la adquisición de capacidades de defensa por parte de los Estados miembros. Con ocasión del primer aniversario de la Estrategia Global, la AR/VP Mogherini publicó un informe sobre su aplicación en el que elogiaba los rápidos avances realizados, en particular la cooperación con la OTAN. El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una Decisión por la que se establece la cooperación estructurada permanente y se fija la lista de sus 25 participantes. En marzo de 2018, se adoptó una lista de 17 proyectos de cooperación estructurada permanente, que incluía ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa. (Para

obtener más información al respecto, consúltese la ficha 5.1.2).

A finales de 2017, el Parlamento presentó su informe anual sobre la aplicación de la PESC (2017/2121(INI)). En él reitera su convencimiento de que los desafíos a que se enfrenta la Unión solo pueden afrontarse de forma colectiva y enumera los hitos que la Unión debe alcanzar en relación con la PESC: la realización de una evaluación común de las amenazas y la adopción de un enfoque común con respecto a la forma

de abordarlas, en particular en cuanto a la radicalización; la mejora de la cooperación y de las capacidades de la Unión en el ámbito de la PESC, incluida la guerra de información; la cooperación interna y externa de la Unión para defender el orden mundial basado en normas, incluida la protección de los derechos humanos, y su liderazgo en la reconciliación y la consolidación de la paz.

---

→ [Tuula Turunen / Jérôme Legrand](#)

## 5.1.2. La política común de seguridad y defensa

*La política común de seguridad y defensa (PCSD) ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la Unión y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio. La Estrategia Global de la UE de 2016 define la estrategia de la PCSD y el Tratado de Lisboa aclara los aspectos institucionales y refuerza el papel desempeñado por el Parlamento Europeo. La PCSD ha experimentado estos últimos tiempos importantes cambios, tanto de carácter operativo como estratégico, para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad y atender a la exigencia ciudadana de una mayor respuesta de la Unión.*

### Base jurídica

La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC)<sup>[1]</sup> de la Unión. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41 se detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y esta política se describe con más detalle en el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), capítulo 2, sección 2, artículos 42 a 46, así como en los Protocolos n.ºs 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

### Disposiciones de los Tratados relativos a la PCSD

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Estas decisiones se adoptan por unanimidad, con algunas destacadas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED, artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría. Normalmente es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea (la AR/VP, en la actualidad Federica Mogherini), quien elabora las propuestas de decisiones.

El Tratado de Lisboa introduce el concepto de una política europea de capacidades y de armamento (artículo 42, apartado 3, del TUE) y establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión al requerir que la AED y la Comisión se mantengan en contacto en caso necesario (artículo 45, apartado 2, del TUE). Esto afecta, en especial, a las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio, en las que el Parlamento está ahora facultado

para desempeñar un papel mucho más importante que antes por lo que respecta a la PCSD.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento tiene derecho a supervisar la PCSD y a tomar la iniciativa de dirigirse al vicepresidente y alto representante (VP/AR) y al Consejo en este ámbito (artículo 36 del TUE). También ejerce su autoridad sobre el presupuesto de esta política (artículo 41 del TUE). Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba dos informes: uno sobre la PESC, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), que incluye elementos relativos a la PCSD, si procede, y otro sobre la PCSD, elaborado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE).

Desde 2012, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC. La cooperación interparlamentaria en estos ámbitos está prevista en el Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa, en el que se describe el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión.

Dichas innovaciones del Tratado de Lisboa ofrecen la posibilidad de mejorar la coherencia política de la PCSD. La VP/AR desempeña el papel institucional central: preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa (el organismo de toma de decisiones en materia de PCSD) y dirige la AED. El marco político de consulta y diálogo con el Parlamento sigue evolucionando para permitirle desempeñar una función plena en el desarrollo de la PCSD. En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento participa en el desarrollo de las relaciones exteriores de la Unión y en la superación del reto que se describe en el Informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: «En las democracias modernas, en que los medios de comunicación y la opinión pública tienen una influencia determinante en la definición de las políticas, es indispensable la implicación de la opinión pública para mantener nuestros compromisos en el extranjero. Nosotros desplegamos expertos policiales y judiciales y soldados en zonas inestables de todo el mundo. Ello implica para los gobiernos, los

<sup>[1]</sup> Véase el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común») del Tratado de la Unión Europea; véase asimismo la ficha temática 5.1.1 sobre la política exterior de la Unión.

parlamentos y las instituciones de la UE la obligación de comunicar acerca del modo en que esto contribuye a la seguridad de nuestro territorio».

### **Cuestiones de interés para el Parlamento Europeo**

El Parlamento organiza periódicamente debates, audiencias y seminarios dedicados a temas como: las misiones civiles y militares de la PCSD, las crisis internacionales con repercusiones para la seguridad y la defensa, los marcos multilaterales en materia de seguridad, las cuestiones relativas al control del armamento y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, las buenas prácticas para mejorar la eficacia de la seguridad y la defensa, y los cambios jurídicos e institucionales en la Unión en estos ámbitos.

A raíz de la declaración de la VP/AR sobre responsabilidad política en 2010, el Parlamento participa en las reuniones de consulta conjuntas celebradas periódicamente con el Consejo, el SEAE y la Comisión. Teniendo en cuenta el papel determinante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para garantizar la seguridad europea, el Parlamento participa en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN con vistas a desarrollar la relación entre la Unión y la OTAN respetando al mismo tiempo el carácter independiente de ambas organizaciones.

### **PCSD: una política en constante evolución**

Si bien la PCSD no cambió sustancialmente durante los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, presentaba un importante potencial de evolución, tanto política como institucionalmente.

Consciente de la necesidad de dar un impulso estratégico a los jefes de estado o de gobierno, el Consejo Europeo fijó una serie de objetivos iniciales en diciembre de 2013 para hacer avanzar la PCSD: incrementar la eficacia y el impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa; y fortalecer la industria europea de la defensa. También encargó a la VP/AR y a la Comisión la evaluación del impacto de los cambios acaecidos en el entorno global en el que se enmarca la Unión. Sobre la base de esta evaluación, en junio de 2015, la VP/AR recibió el encargo de elaborar una Estrategia Global de la Unión en materia de política exterior y de seguridad en preparación del Consejo Europeo de junio de 2016. La VP/AR Federica Mogherini la presentó al Consejo Europeo en junio de 2016. La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el

siglo XXI. La Estrategia Global fue bien recibida por los Estados miembros en julio y acordaron avanzar a la fase de ejecución, que debía revisarse anualmente en cooperación con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

El 16 de septiembre de 2016 en Bratislava, los Estados miembros de la Unión reiteraron su intención de fortalecer la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa. Los acontecimientos de los doce meses siguientes demostraron la capacidad de todas las instituciones pertinentes de la Unión de responder de manera rápida y coherente a las peticiones de los Estados miembros, y las repetidas manifestaciones de la voluntad política de estos Estados de continuar adelante con el proceso.

En noviembre de 2016 se presentó al Consejo un Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, destinado a traducir en términos operativos la visión definida en la Estrategia Global sobre seguridad y defensa. A fin de alcanzar el nuevo nivel de ambición establecido, el plan formula trece propuestas, entre ellas: una revisión anual coordinada de la defensa, con especial atención en el gasto, una mejor respuesta rápida de la Unión también recurriendo a los grupos de combate de la Unión, y una nueva cooperación estructurada permanente única para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad. La VP/AR Mogherini también presentó un Plan de Acción Europeo de Defensa a los Estados miembros el 30 de noviembre de 2016 que contenía propuestas clave en relación con un Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación en el ámbito de la defensa y el desarrollo de capacidades. El Consejo adoptó también conclusiones en las que aprobaba un plan para aplicar las decisiones relativas a la cooperación entre la Unión y la OTAN, adoptadas en Varsovia (42 propuestas). Estos tres planes en conjunto (que algunos denominan el «paquete de invierno sobre defensa») representan un paso importante hacia la aplicación del Tratado de Lisboa en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

El Parlamento, por su parte, ha demostrado su constante voluntad de actuar y promover iniciativas políticas en este ámbito. Propuso la financiación de un proyecto piloto de investigación en el marco de la PCSD con cargo al presupuesto de la Unión para 2015, lo que significa que, por primera vez, se transferirán fondos de la Unión a la AED para la investigación en materia de requisitos militares. Continúa a través de una acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa, con un presupuesto de 90 millones de euros para el periodo 2017-2019, y las últimas propuestas de la Comisión sobre la financiación de una iniciativa de apoyo a la investigación y la tecnología para la defensa para el periodo después de 2020 indican que la iniciativa del Parlamento contó y se colocó a la vanguardia de un proceso importante.

## 2017: un año clave para la aplicación de la PCSD

El Consejo Europeo estimó los avances en marzo de 2017 y destacó el establecimiento de la capacidad militar de planificación y ejecución, una nueva estructura para mejorar la capacidad de reacción de la Unión de forma que sea más rápida, eficaz y fluida en la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas. Además, tomó nota de los progresos en ámbitos como los siguientes: la posibilidad de una cooperación estructurada permanente concebida como un sistema inclusivo y modular que permita a los Estados miembros reforzar su cooperación de forma voluntaria en el ámbito de la seguridad y la defensa; la posibilidad de una revisión anual coordinada de la defensa impulsada por los Estados miembros, que establezca un proceso que proporcione una mejor visión de conjunto a escala europea de cuestiones como el gasto y la inversión nacional en defensa o los esfuerzos de investigación en materia de defensa, lo que permitirá detectar y subsanar mejor las posibles deficiencias; y los trabajos en curso en otros ámbitos, como el refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la Unión, en particular los grupos de combate de la Unión y las capacidades civiles, el desarrollo de capacidades que favorezcan la seguridad y el desarrollo, el conocimiento de la situación y el desarrollo de capacidades de defensa.

El 7 de junio de 2017 la Comisión presentó una Comunicación titulada «Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa» en la que detallaba sus propuestas para estimular y estructurar las inversiones para la defensa en la Unión. Propone el apoyo directo a la investigación, la cofinanciación del desarrollo y el apoyo para la adquisición de productos de defensa por parte de los Estados miembros. El apoyo a la industria se expresa a través de un proyecto de reglamento sobre un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. Para el primer aniversario de la Estrategia Global, la AR/VP Mogherini publicó un informe sobre su aplicación en el que elogiaba los rápidos avances, incluida la cooperación con la OTAN, y la puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa de la Comisión. En cuanto a las relaciones UE-OTAN, la VP/AR informó de avances en los ámbitos siguientes: la lucha contra las amenazas híbridas; la trata de seres humanos; las capacidades de defensa; la industria de la defensa y la investigación sobre defensa; y las asociaciones.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión por la que se establecía la cooperación estructurada permanente y la lista de sus 25 participantes. El 6 de marzo de 2018, los Estados miembros adoptaron una decisión del Consejo relativa a la lista de 17 proyectos de CEP, que incluía ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa. Diferentes

grupos de los Estados miembros participantes serán los encargados de gestionar los proyectos individuales. Ese mismo día también se aprobó una hoja de ruta acerca de la aplicación de la CEP, que tiene como objetivo proporcionar una dirección estratégica y orientaciones acerca de cómo estructurar los futuros trabajos sobre los procesos y la gobernanza. El Consejo adoptará un conjunto común de normas de gobernanza para los proyectos a finales de junio.

Como apasionado defensor y promotor de estas cuestiones, el Parlamento, en su informe anual sobre la ejecución de la PCSD (diciembre de 2017), celebró «la voluntad política puesta nuevamente de manifiesto en favor de una PCSD más efectiva» y, en concreto, la voluntad de comprometerse con la cooperación estructurada permanente, la creación de la revisión anual coordinada de la defensa, la puesta en marcha de un Fondo Europeo de Defensa, la propuesta de acelerar la Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa, y la propuesta legislativa del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. También pidió que se dispusiera una financiación adecuada en el ámbito de la seguridad y la defensa y se coordinaran las inversiones en este sentido.

En el mismo informe, el Parlamento pide también a la VP/AR y a la Comisión que actúen de conformidad con los llamamientos del Parlamento en pro de un Libro Blanco de la Unión sobre seguridad y defensa en el contexto de la preparación del próximo marco financiero plurianual (MFP), tal y como se solicitó en las Resoluciones del Parlamento de 22 de noviembre de 2016, 23 de noviembre de 2016 y 16 de marzo de 2017. El Parlamento propuso asimismo que la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) se transforme en una comisión parlamentaria de pleno derecho, a fin de garantizar que la toma de decisiones en materia de PCSD sea más democrática y transparente.

Sobre el desarrollo de capacidades dentro del Fondo Europeo de Defensa, la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE) revisará el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, la propuesta de reglamento presentada por la Comisión en junio de 2017, en colaboración con la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) asociadas. Tras haber alcanzado un acuerdo con el Consejo en mayo, debería tener lugar una votación plenaria antes del verano de 2018.

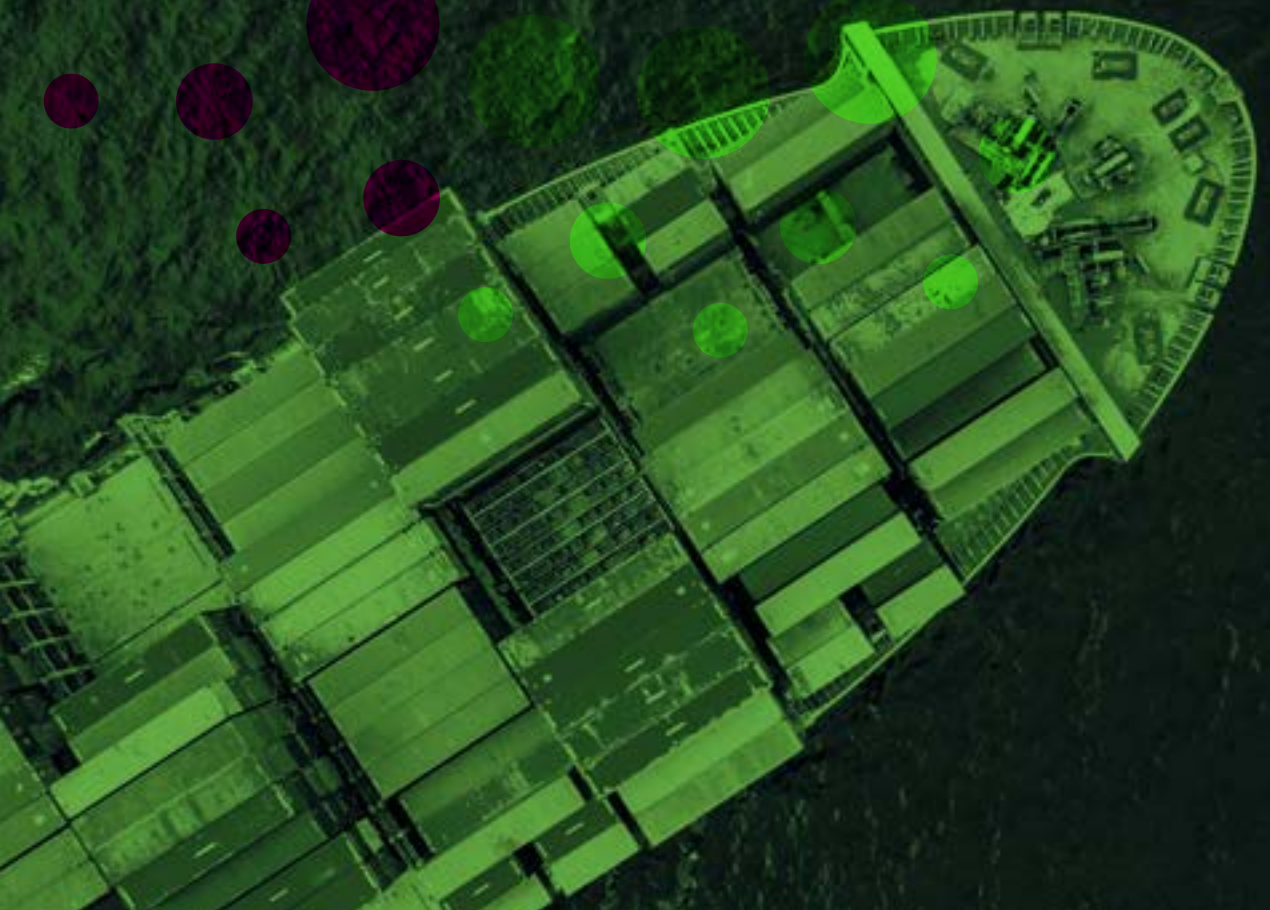
El Parlamento sigue actuando en su nivel y dentro de sus competencias como catalizador para contribuir al logro de los objetivos de la Unión como garante de la seguridad de una manera eficaz y visible, tal como piden los ciudadanos de la Unión.

---

→ Jérôme Legrand

# 5.2.

## LAS RELACIONES COMERCIALES EXTERIORES



## 5.2.1. La Unión Europea y sus socios comerciales

*A lo largo de los años, la Unión ha pasado, de forma progresiva, de fabricar productos con un alto coeficiente de mano de obra y bajo valor a especializarse en bienes de marca de mayor valor. Dada su economía abierta, el comercio es esencial para la Unión. Para superar los obstáculos al comercio y ofrecer una igualdad de condiciones a sus empresas, la Unión está negociando varios acuerdos de libre comercio (ALC). La Unión es, además, uno de los fundadores y un actor fundamental de la Organización Mundial del Comercio (OMC).*

### Base jurídica

Artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en virtud del cual la política comercial común es competencia exclusiva de la Unión.

### Posición central de la Unión

La Unión es la principal economía del mundo y representa más del 20 % del producto interior bruto (PIB) mundial. Gracias al tamaño de su PIB (14,8 billones EUR) y a la apertura de su mercado, cuyas exportaciones ascienden a 2 565 000 millones EUR y sus importaciones, a 2 398 000 millones EUR, la Unión ha desempeñado un papel central en la configuración del sistema comercial internacional, sobre todo apoyando a la OMC. La apertura económica ha traído consigo ventajas considerables para la Unión, y lo seguirá haciendo, dado que más de 30 millones de empleos en la Unión dependen del comercio exterior y se espera que el 90 % del crecimiento económico mundial en los próximos quince años se genere fuera de Europa<sup>[1]</sup>. Los nuevos agentes económicos y los avances tecnológicos han transformado profundamente la estructura y los patrones del comercio internacional. En particular, el amplio uso de las tecnologías de la información ha hecho posibles las transacciones de bienes y servicios que antes no podían comercializarse. El comercio exterior ha crecido a pasos agigantados durante los últimos veinte años, alcanzando niveles sin precedentes. En la actualidad, la economía mundial está altamente integrada y las cadenas internacionales de suministro han sustituido en gran medida al comercio tradicional de productos acabados.

Los efectos persistentes de la crisis financiera mundial han afectado negativamente al rendimiento económico de la Unión. No obstante, en algunos aspectos, la economía de la Unión ha demostrado poseer una notable capacidad de resistencia en comparación con otras economías industrializadas, y el

porcentaje que representa en el PIB mundial se ha reducido más lentamente que en el caso de Japón y los Estados Unidos. La Unión también ha sido capaz de preservar una posición relativamente fuerte en el comercio de bienes, reforzando al mismo tiempo su liderazgo en el comercio de servicios.

### Papel de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo

El comercio internacional fue uno de los primeros sectores respecto de los que los Estados miembros acordaron ceder su soberanía. Así, otorgaron a la Comisión el mandato de tratar las cuestiones comerciales en su nombre, también en las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales. En otras palabras, la Unión, actuando como una entidad única, negocia acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales en nombre de todos sus Estados miembros. Como demuestra su historial en el sistema de solución de diferencias de la OMC, la Unión ha mostrado una notable capacidad de defensa de sus intereses en el marco de los conflictos comerciales de alcance internacional. La Unión también ha utilizado herramientas comerciales internacionales para promover sus propios valores y políticas y ha intentado ampliar sus prácticas reguladoras al resto del mundo. En efecto, la promoción de los valores europeos, como los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y el respeto del medio ambiente, es uno de los tres pilares de la estrategia comercial de la Unión «Comercio para todos».

Tradicionalmente la Unión ha defendido un sistema de comercio internacional abierto y justo, y ha puesto un gran empeño en garantizar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.

El Tratado de Lisboa también reforzó el papel del Parlamento Europeo al hacerlo colegislador, en pie de igualdad con el Consejo, en asuntos en materia de comercio e inversiones. Además, el Tratado confirió al Parlamento un papel más activo en la negociación y la ratificación de acuerdos comerciales internacionales, que ahora precisan de su aprobación. No obstante, algunos elementos de la política comercial siguen siendo competencia de los Estados miembros.

<sup>[1]</sup> «Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy» (Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable), Comisión Europea, 2015, p. 8, consultado el 11 de enero de 2016, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)



bros. El 16 de mayo de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) publicó un dictamen que aportó claridad a la división entre las competencias nacionales y las de la Unión.

## Política y orientación comerciales

La Comunicación de 2010, titulada «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales», hizo del comercio internacional uno de los pilares de la Estrategia Europa 2020, destinada a lograr una Unión más competitiva y más ecológica. Del mismo modo, la estrategia «Comercio para todos» de 2015 reafirma el papel de la política comercial de la Unión como principal motor del crecimiento, el empleo y la inversión. Por otro lado, aboga por una revitalización de la OMC confiándole un papel fundamental en la elaboración y la aplicación de las normas, adoptando un enfoque más centrado (en lugar del enfoque actual de «compromiso único», según el cual todos los puntos de la agenda han de acordarse juntos) y creando un «mecanismo de dos velocidades» que permita a un subconjunto de miembros de la OMC avanzar en una cuestión determinada, permitiendo al mismo tiempo que otros miembros se adhieran en una fase posterior.

No obstante, tras el bloqueo en la OMC de las negociaciones multilaterales sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, la Unión se vio obligada a buscar vías alternativas para garantizar un mejor acceso a los mercados de terceros países. Con este fin se introdujo una nueva generación de ALC de alcance amplio que van más allá de las reducciones arancelarias y del comercio de bienes.

El primero de dichos ALC de nueva generación se celebró con Corea del Sur y, tras su ratificación por el Parlamento Europeo, empezó a aplicarse de forma provisional a partir de julio de 2011 y entró oficialmente en vigor en diciembre de 2015. Prueba de esta nueva política son el Acuerdo Comercial Multi-partes entre la Unión y Perú, Colombia y, más tarde, Ecuador, que se aplica provisionalmente desde 2013, el Acuerdo de Asociación con los países de América Central, cuyo pilar comercial se ha venido aplicando

de forma provisional desde 2013, el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) UE-Canadá, que se aplica provisionalmente desde septiembre de 2017, el ALC UE-Singapur, cuyas negociaciones concluyeron en 2014, y el ALC UE-Vietnam, cuyas negociaciones culminaron a finales de 2015. El ALC con Japón, cuyas negociaciones concluyeron en diciembre de 2017, sigue siendo una prioridad estratégica.

Mientras que las negociaciones con los EE. UU. sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) se han suspendido, la Unión está en proceso de negociación con otros socios clave. Las negociaciones sobre un acuerdo comercial con los miembros fundadores del Mercosur se considera un paso importante hacia un mayor acceso al mercado latinoamericano. La Unión también ha iniciado negociaciones con miras a la celebración de ALC con Indonesia y Túnez, y se ha comprometido a abrir nuevas negociaciones con Filipinas, Australia y Nueva Zelanda. Las negociaciones con Malasia, Tailandia y la India se reanudarán tan pronto como las condiciones sean favorables. La Unión ha abierto asimismo negociaciones para la celebración de tratados bilaterales de inversión independientes con China y Myanmar/Birmania, y buscará la posibilidad de abrir negociaciones similares con Taiwán y Hong Kong. Se sopesará la apertura de negociaciones con Irán una vez que este último se haya adherido a la OMC.

Estos acuerdos generarán beneficios notables. Se espera que los aranceles medios impuestos a las exportaciones de la Unión se reduzcan en aproximadamente un 50 %. Se prevé, asimismo, que los ALC contribuyan al crecimiento económico de la Unión reforzando su PIB en un 2 %<sup>[1]</sup>. No obstante, la conclusión de estos acuerdos todavía puede demorarse varios años.

## Importaciones y exportaciones

Europa es el mayor exportador de bienes manufacturados y servicios, y constituye también el mayor mercado para las exportaciones de unos ochenta países<sup>[2]</sup>. El comercio de bienes de la Unión con el resto del mundo alcanzó los 3 738 000 millones de euros en 2016<sup>[3]</sup>.

<sup>[1]</sup> «The European Union explained: Trade» (Comprender las políticas de la Unión Europea: Comercio), Comisión Europea, 2016, p. 5, consultado el 15 de diciembre de 2016, <http://bookshop.europa.eu/es/trade-pbNA0216154/>

<sup>[2]</sup> «EU position in world trade» (Situación de la Unión en el comercio mundial), Comisión Europea, consultado el 16 de junio de 2017, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

<sup>[3]</sup> «DG Trade Statistical Guide» (Guía estadística de la DG Comercio), junio de 2017, Comisión Europea, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf)

## Los principales socios comerciales de la Unión Europea — Comercio de bienes en 2017 (millones EUR)

País	Exportaciones	Importaciones	Total	Balanza comercial
Estados Unidos	375 845	256 176	632 021	+119 669
China	198 200	374 823	573 023	-176 624
Suiza	150 813	110 407	261 220	+40 406
Mundo	1 879 431	1 858 257	3 737 688	+21 173

Fuente: Comisión Europea, 2017.

Tanto las importaciones como las exportaciones aumentaron con respecto a 2015, si bien este aumento fue mayor en el caso de las importaciones (150 000 millones EUR) que en el de las exportaciones (134 000 millones EUR).

El excedente comercial de bienes de la UE-28 fluctuó de 11 000 millones EUR en 2014 a 60 000 millones EUR en 2015 y a 21 000 millones EUR en 2017<sup>[1]</sup>. El excedente de bienes resulta de los balances comerciales positivos en relación con la maquinaria y los equipos de transporte y con los productos químicos y otros productos relacionados. Los Estados Unidos siguieron siendo, con gran diferencia, el destino más importante de los bienes exportados por la Unión en 2017, seguidos de China, Suiza y Rusia.

Las importaciones totales en 2017 aumentaron en un 8,8 % con respecto al año anterior, hasta alcanzar los 1 858 300 millones EUR. China fue el principal proveedor de bienes de la Unión en 2017, seguido por los EE. UU. y Rusia.

La Unión es también el líder mundial en el comercio de servicios. En 2016, la Unión obtuvo un saldo de 130 400 millones EUR en las transacciones de servicios con el resto del mundo, al haber alcanzado sus exportaciones los 819 900 millones EUR y sus importaciones, los 689 400 millones EUR. El comercio de servicios representó el 32 % de las exportaciones y el 28,8 % de las importaciones de bienes y servicios de la Unión en 2016<sup>[2]</sup>. Los Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y Asia fueron algunos de los socios más importantes de la Unión en el comercio de servicios. Según los últimos datos disponibles, el comercio de servicios de la Unión se

centró principalmente en tres categorías: otros servicios a empresas, transportes y viajes<sup>[3]</sup>.

### Inversión extranjera directa en la Unión

La Unión es el mayor inversor del mundo y uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) procedente de otros países. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se ampliaron las competencias exclusivas de la Unión en materia de comercio internacional, que ahora incluyen la IED. Para determinar con exactitud el alcance de sus competencias en materia de inversiones, la Comisión solicitó al TJUE que emitiera un dictamen sobre el ALC UE-Singapur. El dictamen del Tribunal, de 2017, confirmó que la mayoría de los aspectos relativos a la IED son competencia de la Unión, con algunas excepciones, como la resolución de litigios.

### Porcentaje de la IED mundial en 2015 (%)

País	Entradas de IED	Salidas de IED
Unión Europea	37,8 %	48,0 %
Estados Unidos	33,3 %	37,7 %
China	7,3 %	6,3 %
Canadá	4,6 %	7,0 %
Japón	1,0 %	7,8 %

Fuente: Cálculos de la DG de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo basados en los datos de la Comisión Europea.

→ Mario Damen / Jakub Przetacznik

<sup>[1]</sup> «DG Trade Statistical Guide» (Guía estadística de la DG Comercio), junio de 2017, Comisión Europea, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf)

<sup>[2]</sup> Cálculos de la DG de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo basados en los datos de la Comisión Europea.

<sup>[3]</sup> «International trade in services» (Comercio internacional de servicios), Eurostat, consultado el 16 de junio de 2017, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_services](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services)

## 5.2.2. La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio

*La Organización Mundial del Comercio (OMC) contribuye a garantizar un sistema comercial internacional basado en normas. Pese al estancamiento de las negociaciones comerciales, se están examinando distintas posibilidades para modernizar las normas de la OMC y hacer frente a los nuevos desafíos mundiales. La entrada en vigor, en febrero de 2017, del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ha introducido novedades en las normas comerciales de la OMC. Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento ejerce la función legislativa, junto con el Consejo, y desempeña un importante papel en la supervisión de la política comercial internacional.*

En las primeras décadas del siglo XX, las cuestiones comerciales llevaron a los países a interactuar de manera cada vez más compleja, lo que hizo necesaria una plataforma que facilitase y regulase las relaciones comerciales. El resultado fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, que, además de proporcionar un foro de debate, creando así un enfoque multilateral del comercio, también estableció un sistema de normas comerciales reconocidas a escala internacional. La idea subyacente era crear una situación de igualdad de condiciones para todos los miembros mediante «la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional»<sup>[1]</sup>.

Con el paso del comercio internacional de los bienes tangibles al intercambio de servicios e ideas, el GATT se transformó y se institucionalizó, convirtiéndose en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se estableció en 1995 como resultado de las negociaciones internacionales de la Ronda de Uruguay e incorporó los acuerdos comerciales anteriores (como el propio GATT, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido) y otros acuerdos generales. Entre los principales nuevos acuerdos destacan el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). En febrero de 2017, entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el primer acuerdo multilateral celebrado desde que se creó la OMC. Por otro lado, se están estudiando ideas para introducir cambios en la OMC, lo que eventualmente podría implicar la adición de nuevas cuestiones al programa de negociaciones comerciales de la OMC, con el fin de reflejar la reciente evolución del comercio internacional.

Las estadísticas revelan una clara conexión entre el comercio libre y justo y el crecimiento económico. La creación de la OMC representó un paso importante hacia un sistema comercial internacional más global y, por tanto, más dinámico. La OMC se esfuerza por

fomentar el libre comercio, principalmente velando por que los países sigan derribando las barreras al comercio en las negociaciones comerciales. En la actualidad, los países en desarrollo representan dos tercios partes del total de los miembros de la OMC, lo que permite a las economías en transición y a los países menos adelantados (PMA) utilizar el comercio para impulsar sus esfuerzos en materia de desarrollo.

### El sistema de solución de diferencias comerciales

Uno de los principales logros de la OMC ha sido la consolidación de su Órgano de Solución de Diferencias, que es competente para resolver desacuerdos comerciales y hacer cumplir sus decisiones. El sistema de solución de diferencias trabaja sobre la base de normas predefinidas y permite a los miembros de la OMC, independientemente de su peso político o su influencia económica, denunciar supuestas infracciones de las normas de la OMC y reclamar una reparación. Este sistema ha contribuido a la reducción de las medidas de defensa unilaterales a las que solían recurrir los países, muchas de las cuales conllevaban represalias por parte de los países afectados, lo que, a veces, daba lugar a auténticas guerras comerciales.

Hasta la fecha, el sistema de solución de diferencias de la OMC ha contribuido a garantizar que los miembros más fuertes no se impongan a los más débiles y ha establecido normas claras acerca de las medidas de represalia. Sin embargo, este sistema corre el riesgo de ser paralizado, ya que los miembros del Órgano de Apelación han ido llegando al término de sus mandatos y los puestos vacantes aún no han sido cubiertos.

Desde la creación de la OMC, la Unión ha sido uno de los mayores usuarios de su sistema de solución de diferencias. Ha participado en 184 casos de solución de diferencias, en 99 de ellos como denunciante y en 85 como demandado<sup>[2]</sup>. En otros 176 casos,

[1] Acuerdo GATT (1947), parte introductoria.

[2] Datos disponibles a 19 de septiembre de 2018: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_by\\_country\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm)

la Unión ha solicitado la condición de tercero, que permite a los miembros de la OMC realizar un seguimiento de las diferencias entre otras partes. A menudo, la Unión, representada por la Comisión Europea, también ha intentado mejorar y aclarar los acuerdos de la OMC pidiendo a sus comités y a su Órgano de Apelación que se pronuncien al respecto.

El Parlamento Europeo supervisa de cerca la evolución de las diferencias que afectan a la Unión. La Comisión de Comercio Internacional del Parlamento expresa su opinión sobre diferencias comerciales mediante informes, audiencias públicas y preguntas con solicitud de respuesta oral a la Comisión y al Consejo. Es el caso, por ejemplo, de la disputa entre la Unión y los Estados Unidos sobre Airbus y Boeing.

### La Ronda de Doha y el periodo posterior

Desde 2001, los miembros de la OMC participan en amplias negociaciones comerciales multilaterales conocidas como la Ronda de Doha o el Programa de Doha para el Desarrollo. El objetivo principal de esta novena ronda de negociaciones sobre comercio internacional es hacer del desarrollo el eje central del sistema de comercio mundial. Las negociaciones de Doha tienen por objeto atribuir un papel cada vez mayor a los países en desarrollo, ya que el peso de este grupo de países en el sistema de comercio mundial ha aumentado extraordinariamente durante los diez últimos años. Se trata de reforzar la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse del comercio internacional y de ayudarlos a combatir la pobreza.

El Programa de Doha para el Desarrollo, basado desde el inicio en el principio del «compromiso único»<sup>[1]</sup>, sigue abierto. Al igual que las rondas anteriores, esta también persigue una mayor liberalización del comercio. Los negociadores también deben revisar las normas comerciales y adaptarlas al sistema de comercio mundial, en constante evolución.

El Programa de Doha para el Desarrollo se basa en tres pilares:

1. el acceso al mercado de los productos agrícolas (incluidos aranceles aduaneros y subvenciones), de los productos industriales (también conocido como «acceso a los mercados para los productos no agrícolas») y de los servicios;
2. las normas, por ejemplo, sobre la facilitación del comercio y medidas antidumping; y
3. el desarrollo.

No obstante, las negociaciones están estancadas en lo relativo a cuestiones fundamentales, sobre todo en relación con el acceso al mercado. Entre las diferencias más significativas figuran las posiciones de

los principales países emergentes y las de los países o bloques de países industrializados respecto a la manera en que se debería reestructurar el sistema de comercio internacional.

La Unión apoyó la realización de una ronda amplia y ambiciosa, pues consideró que era la mejor manera de que todos los participantes se beneficiasen del crecimiento económico y el desarrollo y aceptasen las consiguientes contrapartidas. Sin embargo, a pesar de los notables esfuerzos de varios participantes (en particular la Unión), no parece que el conjunto de las negociaciones vaya a concluir satisfactoriamente.

Para superar el estancamiento de las negociaciones de Doha y contener el proteccionismo, los miembros de la OMC se han concentrado en lograr resultados en ámbitos menos controvertidos, que podrían contribuir en gran medida a alcanzar los objetivos de desarrollo. En diciembre de 2013, se celebró el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el primer instrumento jurídico multilateral desde la creación de la OMC, hace veintidós años. Dos años después, en diciembre de 2015, se produjeron más avances tangibles con un acuerdo sobre normas para restringir las ayudas a las exportaciones agrícolas que distorsionan el comercio, un ámbito de especial interés para los países menos desarrollados.

Si bien su alcance es más limitado que el programa inicial de la Ronda de Doha, estos avances positivos, en particular la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en febrero de 2017, confirman el compromiso de los miembros de la OMC con el sistema comercial multilateral. Por otro lado, allanan el terreno para relanzar la OMC, con el fin de abordar los nuevos retos comerciales mundiales y contribuir a reforzar el sistema comercial multilateral basado en normas. El Parlamento Europeo ha seguido de cerca estas negociaciones y ha aprobado varios informes acerca del estado de los debates.

La Conferencia Parlamentaria sobre la OMC, organizada de forma conjunta por el Parlamento Europeo y la Unión Interparlamentaria, ofrece periódicamente oportunidades de participación constructiva (en un apartado posterior se ofrece más información acerca de esta Conferencia). En varias ocasiones, el Parlamento ha pedido que se reanuden las negociaciones, haciendo hincapié en la importancia de la Ronda de Doha para el comercio mundial y el desarrollo económico.

El Parlamento también ha estado estrechamente vinculado a las negociaciones para lograr acuerdos más limitados. En diciembre de 2015 y diciembre de 2017, respectivamente, envió una delegación a Nairobi y a Buenos Aires para asistir a las reuniones ministeriales de la OMC. El Parlamento continúa vigilando la evolución de la situación en la OMC, especialmente en vista de la reunión ministerial de la OMC que se celebrará en Astana en 2020.

[1] El principio del «compromiso único» significa, fundamentalmente, que «nada está acordado hasta que todo esté acordado».

## La Unión y la OMC

Hasta el momento, la Unión ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo del sistema de comercio internacional desde la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, la Unión está estudiando ideas para modernizar la OMC<sup>[1]</sup>.

Al igual que el GATT (y más adelante la OMC), la Unión se concibió en un principio para eliminar las barreras aduaneras y fomentar el comercio entre sus Estados miembros. El mercado único de la Unión se inspiró parcialmente en los principios y las prácticas del GATT. La Unión siempre ha estado entre los principales promotores de un comercio internacional eficaz basado en el Estado de Derecho. Este sistema ayuda a garantizar que sus empresas disfruten de un acceso justo al mercado más allá de sus fronteras y, de esta manera, contribuye al crecimiento económico, tanto internamente como en terceros países, en especial los menos desarrollados.

La política comercial común de la Unión Europea es uno de los ámbitos en los que la Unión dispone de competencias plenas y exclusivas. Dicho de otro modo, la Unión actúa como un único agente en el seno de la OMC y está representada por la Comisión y no por los Estados miembros. La Comisión negocia acuerdos comerciales y defiende los intereses de la Unión ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en nombre de los veintiocho Estados miembros. La Comisión consulta y rinde cuentas periódicamente al Consejo y al Parlamento Europeo en relación con el contenido y la estrategia de las negociaciones multilaterales. En virtud del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento son colegisladores y están en pie de igualdad en los asuntos relativos al comercio internacional.

A través de la OMC, la Unión también ha buscado fomentar un marco multilateral para las negociaciones comerciales, encaminado a complementar las negociaciones bilaterales y posiblemente a sustituirlas. Sin embargo, el estancamiento de la Ronda de Doha y el hecho de que otros socios comerciales hayan recurrido a los acuerdos bilaterales, han obligado a la Unión a reconsiderar parcialmente su estrategia tradicional y a retomar las negociaciones regionales y bilaterales.

La situación de estancamiento en la OMC es, además, una señal de que el sistema de comercio internacional ha cambiado drásticamente en los últimos

veinte años. El sistema ha evolucionado y ahora cuenta con nuevos actores (principalmente países en transición y en desarrollo) que desempeñan un papel central. La liberalización del sistema de comercio internacional ha beneficiado a algunos países en desarrollo, que han experimentado una fase sin precedentes de crecimiento económico sostenido. La Unión es plenamente consciente de esta nueva dinámica. Ha señalado la necesidad de superar el enfoque negociador de los últimos años y probar otros planteamientos más innovadores, con el fin de responder a la creciente importancia de los aspectos reglamentarios respecto a los arancelarios.

## La Conferencia Parlamentaria sobre la OMC

La Conferencia Parlamentaria sobre la OMC, organizada de forma conjunta por el Parlamento Europeo y por la Unión Interparlamentaria (UIP), está concebida para reforzar la democracia en el ámbito internacional aportando una dimensión parlamentaria a la cooperación comercial multilateral.

La primera reunión oficial de diputados en la OMC se remonta a la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en diciembre de 1999 en Seattle. En 2001, el Parlamento Europeo y la UIP acordaron poner en común sus esfuerzos y auspiciar una reunión parlamentaria durante la Conferencia de la OMC en Doha. Esta reunión sentó las bases de lo que se convertiría en la Conferencia Parlamentaria sobre la OMC.

Esta Conferencia constituye un foro en el que diputados de todo el mundo intercambian opiniones, información y experiencias sobre cuestiones relativas al comercio internacional. Los participantes supervisan la acción de la OMC; fomentan la eficacia y la justicia de la OMC; promueven la transparencia de los procedimientos de la OMC; trabajan para mejorar el diálogo entre los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil; influyen en la orientación de los debates en el seno de la OMC; y aumentan la capacidad de los parlamentos nacionales en materia de comercio internacional.

La Conferencia Parlamentaria sobre la OMC se reúne una vez al año, así como durante las conferencias ministeriales de la OMC. Su última reunión se celebró en Buenos Aires los días 9 y 10 de diciembre de 2017.

→ Susana Mendonça

[1] Comunicado de prensa titulado «La Comisión Europea presenta un enfoque global para la modernización de la Organización Mundial del Comercio».

### 5.2.3. Los regímenes comerciales aplicables a los países en desarrollo

*La política comercial, de crecimiento y desarrollo de la Unión sitúa el comercio en el centro del desarrollo y presta atención a los países en desarrollo más necesitados, como hace el sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) garantizan un trato preferencial para los países ACP, mientras el régimen «Todo menos armas» aún se aplica a los países menos avanzados (PMA). Se está discutiendo una nueva estrategia de la Unión de ayuda para el comercio, publicada en noviembre de 2017. La Unión sigue apoyando un sistema de la OMC que favorece el desarrollo.*

#### Base jurídica

La Comunicación de 2012 sobre «Comercio, crecimiento y desarrollo – Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados»<sup>[1]</sup> refleja un cambio en el paradigma de «comercio y desarrollo» de la Unión.

Además de situar aún el comercio en el centro de las estrategias de desarrollo, la Comunicación de 2012 destacaba la necesidad de tener en cuenta cada vez más las diferencias entre los países en desarrollo, a fin de centrarse en los más necesitados. También pretendía mejorar las sinergias entre las políticas comercial y de desarrollo, en consonancia con el principio de la Unión de coherencia política para el desarrollo y con la Comunicación de 2011 sobre el Programa para el Cambio<sup>[2]</sup>, y reafirmaba la importancia del respeto de los valores esenciales de la Unión, como los derechos humanos.

La base jurídica de la política comercial común es el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 188, párrafo segundo, del TFUE estipula que el procedimiento legislativo ordinario, que requiere la aprobación del Parlamento, se aplica a la ejecución de la política comercial común. En virtud del artículo 218 del TFUE, es necesaria la aprobación del Parlamento para la celebración de acuerdos comerciales internacionales como los Acuerdos de Asociación Económica (AAE). El poder del Parlamento ha aumentado no solo gracias al Tratado de Lisboa, que amplió el ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario, sino también con la práctica a lo largo de la presente legislatura. Su compromiso actual con una mayor transparencia en las negociaciones comerciales llevó al anuncio por parte del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2017, de que todos los mandatos de negociación serían desclasificados.

#### Objetivos de los sistemas de acceso preferencial al mercado de la Unión

El régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), introducido en 1971, consta de tres componentes principales. El primero es el SPG estándar, que es un régimen comercial independiente por el que la Unión ofrece, para ciertos alimentos extrajeros, un acceso preferencial no recíproco a su mercado mediante la reducción o la supresión de los aranceles aduaneros. El segundo elemento (SPG+) es un régimen especial de estímulo que ofrece reducciones arancelarias a los países vulnerables que hayan ratificado y aplicado convenciones internacionales en materia de derechos humanos y laborales, de medio ambiente y de buena gobernanza. El tercer componente es la iniciativa «Todo menos armas» (TMA), que garantiza un acceso a la Unión libre de derechos y contingentes para todos los productos, excepto armas y municiones, procedentes de cuarenta y nueve PMA.

El objetivo del SPG consiste en facilitar el acceso de países y territorios en desarrollo al mercado de la Unión mediante la reducción de aranceles aduaneros para la entrada de sus bienes. En un principio, la Unión concedía preferencias arancelarias unilaterales para generar ingresos adicionales de la exportación en países en desarrollo que pudieran reinvertirlos en su propio desarrollo sostenible. Con la reforma de 2012<sup>[3]</sup>, el SPG se orientó más hacia aquellos países más necesitados, los PMA, pero manteniendo los tres componentes del sistema.

Las condiciones para optar al SPG «estándar», que ofrece una reducción de los derechos de aduana de aproximadamente el 66 % de todas las líneas arancelarias, se han hecho más estrictas para incluir solo a los países más vulnerables con renta baja o media-baja. En consecuencia, el grupo de beneficiarios se redujo ostensiblemente, de 176 a 23 durante el

[1] COM(2012) 22.

[2] «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio» (COM(2011) 637).

[3] Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo (DO L 303 de 31.10.2012, p. 1).

período 2016-2017<sup>[1]</sup>, mientras que se sacó del sistema progresivamente a los países clasificados por el Banco Mundial como de renta alta o media-alta. El mecanismo de «graduación» recientemente introducido también ha cambiado el momento en que las preferencias arancelarias dejan de aplicarse a un país concreto.

El SPG+, el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, aún ofrece derechos nulos en el 66 %, aproximadamente, de todas las líneas arancelarias designadas con arreglo al SPG estándar para los países en desarrollo que se consideran vulnerables. Sin embargo, se ha condicionado a la ratificación y aplicación de los 27 convenios internacionales en materia de desarrollo sostenible, incluidos los convenios sobre los derechos humanos fundamentales y sobre los derechos de los trabajadores, así como algunos convenios relativos a la protección del medio ambiente y los convenios contra la producción y el tráfico de drogas ilegales. El incumplimiento de estos requisitos tiene como consecuencia la suspensión de la concesión arancelaria. La lista de beneficiarios se ha ampliado a más países. Estos dos regímenes SPG serán válidos durante diez años<sup>[2]</sup>.

La iniciativa TMA<sup>[3]</sup> todavía ofrece un acceso libre de derechos y contingentes por un período ilimitado a todos los productos, excepto armas y municiones, importados de cuarenta y nueve PMA. De estos, treinta y tres son países africanos, diez asiáticos, cinco del Pacífico y el país restante es caribeño (Haiti). Todos los países que hayan firmado y ratificado un acuerdo de libre comercio con la Unión dejarán automáticamente de disfrutar de un trato preferencial, con independencia de su nivel de desarrollo.

En el plano multilateral, la Unión apoya el Programa para el Desarrollo de la OMC, aprobado en Doha en 2001. En octubre de 2015 ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio concluido en la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali (2013), que reviste una importancia especial para los países en desarrollo y sin litoral. En la décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada por primera vez en un país africano (Kenia), la Unión, junto con algunos otros miembros de la OMC, promovió activamente otras cuestiones de interés para los países en desarrollo. No obstante, la falta de resultados de la undécima Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, en diciembre de 2017, impidió obtener nuevos avances para los países en desarrollo.

<sup>[1]</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1783>

<sup>[2]</sup> Sobre el SPG véase: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

<sup>[3]</sup> Comisión Europea: Everything But Arms Initiative — Who profits? [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150983.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf)

La iniciativa Ayuda al comercio<sup>[4]</sup>, puesta en marcha en la Conferencia Ministerial de la OMC de diciembre de 2005 en Hong Kong, es un complemento del Programa de Doha para el Desarrollo y proporciona asistencia para crear capacidades comerciales con el fin de generar crecimiento y luchar contra la pobreza. La Unión adoptó una estrategia en 2007<sup>[5]</sup> que se está actualizando para cumplir la Agenda 2030<sup>[6]</sup> de las Naciones Unidas, el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>[7]</sup> y la Estrategia Global<sup>[8]</sup> de la UE. En julio de 2017, la Comisión publicó un informe<sup>[9]</sup>, seguido por una nueva comunicación<sup>[10]</sup> en noviembre de 2017. El Consejo adoptó sus conclusiones sobre el informe el 11 de diciembre de 2017 y el Parlamento está a la espera del informe anual de la Comisión antes de aprobar su posición.

## Acuerdos de Asociación Económica

Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) se convirtieron en los principales instrumentos para promover el comercio entre la Unión y las regiones de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) sujetas al Acuerdo de Cotonú de 2000. Constituyen el fundamento de las relaciones comerciales UE-ACP y son uno de los tres pilares en los que se basa el acuerdo, además de estar diseñados para ser compatibles con la Organización Mundial del Comercio. Están reemplazando progresivamente el sistema de preferencias comerciales unilaterales de la Unión.

Las negociaciones sobre los AAE comenzaron en 2002 y se esperaba que hubiesen concluido para 2008. Como el proceso de negociación se demoró mucho más de lo previsto, la Unión adoptó un Reglamento sobre el acceso al mercado para garantizar la aplicación de disposiciones temporales de acceso al mercado hasta 2014, que posteriormente fueron prolongadas por dos años más, a la espera de la conclusión, firma y ratificación de los AAE. El proceso no ha logrado la dimensión regional deseada, ya que, en la fecha de expiración del Reglamento sobre el acceso al mercado (1 de octubre de 2016), solo dos regiones al completo han firmado un AAE —que aún no ha sido ratificado— y solo un AAE regional está en vigor. Los AAE se mantendrán, aunque el Acuerdo de Cotonú expira en febrero de 2020, y seguirán

<sup>[4]</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/trade\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/trade_en)

<sup>[5]</sup> COM(2007) 163.

<sup>[6]</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

<sup>[7]</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en)

<sup>[8]</sup> <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

<sup>[9]</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-aid-for-traid-2017-final-with-stories\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-aid-for-traid-2017-final-with-stories_en_0.pdf)

<sup>[10]</sup> Lograr la prosperidad a través del comercio y la inversión. Actualización de la Estrategia conjunta de la UE sobre ayuda al comercio de 2007.

desempeñando un papel central en la asociación posterior a Cotonú.

### Situación actual

El AAE entre la Unión y el Foro del Caribe (Cariforum) fue el primer acuerdo regional que se firmó, en octubre de 2008, y el Parlamento lo aprobó el 25 de marzo de 2009. En la actualidad, está en vigor provisionalmente, con reuniones periódicas de las instituciones conjuntas del AAE desde 2010. Se revisó por primera vez en 2015 y la última reunión de las instituciones conjuntas fue en noviembre de 2017.

África Occidental: las negociaciones sobre un AAE regional entre la UE y dieciséis países de África Occidental concluyeron en febrero de 2014 y el texto se rubricó el 30 de junio de ese mismo año. Fue aprobado por los jefes de Estado de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) el 10 de julio de 2014. Todos los Estados miembros de la Unión y trece países de África Occidental, con las excepciones de Nigeria, Mauritania y Gambia, firmaron el AAE en diciembre de 2014. Mauritania y la CEDEAO firmaron un Acuerdo de Asociación el 9 de agosto de 2017 para definir la participación del país en la política comercial de la CEDEAO, incluido el AAE. Mientras tanto, Costa de Marfil y Ghana firmaron AAE bilaterales interinos el 26 de noviembre de 2008 y el 28 de julio de 2016, respectivamente. El Parlamento Europeo dio su aprobación el 1 de diciembre de 2016 y ambos acuerdos interinos se están aplicando de forma provisional.

África Central: Camerún fue el único país de África Central que firmó el AAE con la Unión el 15 de enero de 2009. El Parlamento Europeo dio su aprobación en junio de 2013. En julio de 2014 el Parlamento de Camerún ratificó el acuerdo, que comenzó a aplicarse provisionalmente el 4 de agosto de 2014. La tercera reunión del comité AAE se celebró en Bruselas los días 7 y 8 de diciembre de 2017. La cuarta reunión está prevista para diciembre de 2018. Mientras tanto, se están manteniendo contactos entre la región y la Unión sobre la adhesión de otros países de África Central, pero aún no se ha firmado ningún AAE regional.

África Oriental y Austral: en 2009 cuatro países de la región, Mauricio, Seychelles, Zimbabue y Madagascar, firmaron un AAE, que se aplica provisionalmente desde el 14 de mayo de 2012. El Parlamento Europeo dio su aprobación el 17 de enero de 2013. El Acuerdo está abierto a otros países y Comoras lo firmó en julio de 2017. Se han celebrado seis reuniones del comité AAE desde octubre de 2012 en Bruselas, la última ha tenido lugar en octubre de 2017 en Mada-

gascar, y se han celebrado reuniones de los Comités de Cooperación Aduanera y de Desarrollo Conjunto.

Comunidad del África Oriental (CAO): el 16 de octubre de 2014 concluyeron con éxito las negociaciones para el AAE regional. El 1 de septiembre de 2016 Kenia y Ruanda firmaron el AAE, al igual que la Unión y sus Estados miembros. El proceso de ratificación con Kenia y Ruanda está en curso. Uganda y Burundi están estudiando activamente la posibilidad de firmarlo. El 11 de noviembre de 2016, por desgracia, los diputados del Parlamento tanzano votaron en contra de ratificar el AAE.

Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC): tras diez años, las negociaciones del AAE concluyeron con éxito el 15 de julio de 2014. La Unión y este grupo, formado por seis de los quince miembros de la SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Suazilandia y Sudáfrica), procedieron el 10 de junio de 2016 a la firma del acuerdo, que entró en vigor con carácter provisional el 10 de octubre de 2016, tras la aprobación del Parlamento Europeo el 14 de septiembre de ese año. Mozambique ratificó el Acuerdo el 28 de abril de 2017. Angola tiene estatuto de país observador y podrá adherirse a este acuerdo en el futuro. La primera reunión del Comité conjunto de Comercio y Desarrollo tuvo lugar los días 16 y 17 de febrero de 2017, seguida de una segunda reunión el 21 de octubre de 2017. La tercera se celebró los días 22 y 23 de febrero de 2018. Tras la entrada en vigor provisional del Acuerdo, las partes abordaron las cuestiones de su aplicación, entre ellas la supervisión y la participación de la sociedad civil y el marco institucional del Acuerdo. En febrero de 2019 está prevista la primera reunión del Consejo Conjunto, que establecerá el marco institucional y el marco de resolución de litigios.

Región del Pacífico: el AAE fue firmado por la Unión y Papúa Nueva Guinea el 30 de julio de 2009 y por Fiji, el 11 de diciembre de 2009. El Parlamento Europeo dio su aprobación el 19 de enero de 2011. El Parlamento de Papúa Nueva Guinea ratificó el AAE el 25 de mayo de 2011 y Fiji decidió el 17 de julio de 2014 comenzar a aplicar de forma provisional el AAE. Se han celebrado cinco reuniones del Comité de Comercio: en abril de 2011 y febrero de 2012 en Port Moresby y en julio de 2013, junio de 2015 y octubre de 2017 en Bruselas. Samoa manifestó su intención de adherirse al AAE interino el 5 de febrero de 2018 y las Islas Salomón también han expresado su intención de hacerlo. La próxima reunión del Comité de Comercio se celebrará antes del final de 2018.

---

→ Gonzalo Urbina Treviño



The background features a large green circle at the top containing the text. To the left, there is a vertical column of colorful circles in shades of orange, yellow, and red. The bottom half of the image is filled with a crowd of stylized paper figures holding hands, rendered in various shades of green and red.

# 5.3.

## LA POLÍTICA DE DESARROLLO

## 5.3.1. La política de desarrollo: resumen general

*La política de desarrollo ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la Unión. Sus objetivos son erradicar la pobreza, fomentar el crecimiento sostenible, defender los derechos humanos y la democracia, promover la igualdad de género y superar los desafíos ambientales y climáticos. La Unión actúa a escala mundial, donde es el principal donante. La cooperación con los Estados miembros de la Unión y la articulación con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas son clave para una ejecución eficiente de la ayuda.*

### Base jurídica

- Artículo 21, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE): mandato general y principios rectores en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión.
- Artículo 4, apartado 4, y artículos 208 a 211 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Artículos 312 a 316 del TFUE: asuntos presupuestarios.
- Acuerdo de Cotonú (respecto del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico —ACP) y varios acuerdos bilaterales de asociación (en virtud del artículo 217 del TFUE): acuerdos de cooperación específicos.

### Marco de actuación

La Unión apoya a los países en desarrollo fomentando el desarrollo sostenible. El objetivo a largo plazo es la erradicación de la pobreza, meta que ha sido fundamental en la política exterior de la Unión desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el marco del Tratado de Roma de 1957. El FED cubría antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). En la actualidad, la Unión trabaja con unos 160 países de todo el mundo, centrándose en los países ACP, los países que aspiran a adherirse a la Unión, los socios de la vecindad oriental y meridional, Asia y América Latina.

La Unión y sus Estados miembros representan en conjunto el principal donante mundial y en 2016 proporcionaron 75 500 millones de euros en ayuda oficial al desarrollo. La cooperación al desarrollo es una competencia compartida de la Unión: esta puede llevar a cabo una política común de desarrollo, siempre que ello no impida a los Estados miembros ejercer sus propias competencias en la materia. El nivel de cooperación es tal que las agencias de desarrollo de los Estados miembros ejecutan con frecuencia los programas financiados por la Unión.

La Unión se ha convertido en líder internacional en materia de coherencia política, esforzándose por integrar los objetivos de desarrollo en todas aquellas políticas que afectan a los países en desarrollo. A

tal efecto, aprobó en 2005 un compromiso político sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD). En 2009, esta estrategia se agrupó en cinco ámbitos: 1) comercio y finanzas, 2) abordar el cambio climático, 3) garantizar la seguridad alimentaria mundial, 4) convertir la migración en una herramienta de desarrollo y 5) reforzar las relaciones y las sinergias entre la seguridad y el desarrollo en el contexto de un programa mundial de consolidación de la paz. En un informe bienal de la Comisión se hace un seguimiento de los avances de la Unión en el ámbito de la CPD; el más reciente se publicó en agosto de 2015.

La ayuda al desarrollo es un recurso limitado. Por ello, la Unión se ha comprometido con la eficacia de la ayuda y promueve relaciones estrechas con los países socios en cuanto a la programación y la ejecución de las acciones de desarrollo. Con esta perspectiva se adoptaron el «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo», en 2007, y el «Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo», en 2011. Estas medidas guardan coherencia con las medidas internacionales acometidas en respuesta a la Declaración de París de 2005 de la OCDE, que promueve la apropiación, la armonización, la alineación, los resultados y la responsabilidad mutua en la ayuda al desarrollo. El marco internacional sobre la eficacia de la ayuda se ha revisado en dos ocasiones, con motivo del Programa de Acción de Accra (2008) y de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

### A. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

La Unión participó activamente en la elaboración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establece un nuevo paradigma mundial para contribuir a la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Aprobada en Nueva York en septiembre de 2015, es la continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con un nuevo conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) centrados en metas económicas, sociales, ambientales y de gobernanza que deben alcanzarse de aquí a 2030.

## B. El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Programa para el Cambio de la Unión

A raíz de la aprobación de la Agenda 2030, la Unión aprobó una versión revisada del Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005, que se basaba en los ODM. El nuevo Consenso establece los principios fundamentales de los ODS y la estrategia para alcanzarlos, que servirán de guía para la política de desarrollo de la Unión y los Estados miembros durante los próximos quince años a través de sus políticas interiores y exteriores. La erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo primordial de la política europea de desarrollo. El 7 de junio de 2017, el presidente del Parlamento Europeo, el primer ministro de Malta, en nombre del Consejo de la Unión Europea y los Estados miembros, el presidente de la Comisión Europea y la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad firmaron el Consenso.

Con respecto a la dimensión interior, en noviembre de 2016, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», en la que se integran los ODS en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Unión. Más allá de sus fronteras, la Unión se ha comprometido nuevamente con el objetivo de destinar el 0,7 % de su RNB a la ayuda al desarrollo, en consonancia con los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Adís Abeba (aprobada en julio de 2015), que sienta las bases necesarias para la aplicación de la Agenda 2030.

Por otra parte, la política de la Unión en materia de desarrollo en el actual periodo de programación

2014-2020 sigue el Programa para el Cambio de la Unión. El Consejo aprobó este Programa en mayo de 2012 con el objetivo de aumentar los efectos de la política de desarrollo de la Unión. Establece que «la promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza, así como un crecimiento integrador y sostenible», son los dos pilares básicos de la política de desarrollo. El texto también señala que es preciso encauzar los recursos hacia los «países que más los necesiten», incluidos aquellos que están en situación de fragilidad y los países menos avanzados (PMA). Se introduce un nuevo principio de «diferenciación» para adaptar los volúmenes e instrumentos de ayuda a las necesidades específicas y los resultados gubernamentales de cada país.

## C. Marco legislativo y financiero

Los instrumentos de financiación de la Unión para la acción exterior (véase el cuadro 1 a continuación) cambiarán como resultado de la negociación sobre el nuevo marco financiero plurianual 2021-2028 de la Unión (véase la ficha 1.4.3 al respecto), que se inició en 2018 y debería concluir a finales de 2019 o principios de 2020. En junio de 2018, la Comisión puso en marcha una propuesta de Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) que fusiona la mayoría de instrumentos vigentes. El Parlamento y el Consejo son colegisladores en este asunto y todavía no han adoptado una posición.

## D. Principales instrumentos financieros para la acción exterior

**Cuadro 1: Sinopsis de los instrumentos financieros de acción exterior de la Unión (MFP 2014-2020)**

Instrumento	Enfoque	Formato	Presupuesto
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	América Latina, Asia, Asia Central, región del Golfo, Sudáfrica y apoyo temático global	Geográfico y temático	19 700 millones EUR
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	Dieciséis países de la vecindad europea y Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	15 400 millones EUR
Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA)	Balcanes y Turquía	Geográfico	11 700 millones EUR
Instrumento de Asociación (IA)	Países industrializados	Geográfico	955 millones EUR
Instrumento para Groenlandia	Groenlandia	Geográfico	184 millones EUR
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	Promoción de la democracia y los derechos humanos	Temático	1 300 millones EUR
Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	2 300 millones EUR
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Seguridad nuclear	Temático	225 millones EUR
<b>Recursos extrapresupuestarios</b>			
Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	Países ACP y países y territorios de ultramar (PTU)	Geográfico	29 100 millones EUR

De estos instrumentos, dos son particularmente importantes para la cooperación al desarrollo por su tamaño y foco de atención:

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) es la mayor fuente de financiación para el desarrollo del presupuesto de la Unión y cubre la cooperación al desarrollo con América Latina, países concretos de Oriente Próximo, Sudáfrica y Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental. El ICD también contiene dos programas temáticos que abarcan a todos los países en desarrollo: el programa «Retos y bienes públicos mundiales», dotado con 5 100 millones de euros, y el programa «Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales», dotado con 1 900 millones de euros. Una de las novedades más importantes en el ICD del periodo 2014-2020 ha sido la introducción del principio de «diferenciación». En total, 16 países de renta media (PRM) han dejado de ser admisibles para la financiación bilateral de la Unión basada en subvenciones, aunque pueden seguir acogiéndose a la cooperación regional y temática. A raíz de las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento, cinco PRM (Cuba, Colombia, Ecuador, el Perú y Sudáfrica) se consideran «casos excepcionales» y siguen siendo admisibles a efectos de la cooperación. Turkmenistán e Irak, que han pasado a ser países de renta media-alta, también siguen recibiendo ayuda bilateral a título excepcional.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el mayor instrumento de desarrollo de la Unión, así como el más antiguo. Este fondo no forma parte del presupuesto de la Unión. Funciona dentro del marco del Acuerdo de Cotonú y cubre la cooperación con los países ACP y los países y territorios de ultramar (PTU) de la Unión. Sus ámbitos esenciales son el desarrollo económico, el desarrollo social y humano, y la integración y cooperación regional. El presupuesto del undécimo FED es de 29 100 millones de euros, incluidos 24 300 millones de euros para cooperación nacional y regional, 3 600 millones de euros para cooperación intra-ACP y 1 100 millones de euros para el instrumento de ayuda a la inversión ACP. Los fondos se asignan mediante un sistema de «programación rotatoria» en la que los países socios participan a la hora de determinar las prioridades y proyectos de cooperación. El Acuerdo de Cotonú vence en 2020 y las negociaciones sobre la futura relación entre la Unión y los países ACP comenzarán a principios de octubre de 2018 y deben concluir antes de que venza el Acuerdo en 2020.

### Papel del Parlamento Europeo

- Marco jurídico. El artículo 209 del TFUE establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo».

Esto hace que ambas instituciones estén en pie de igualdad y que el desarrollo sea una de las contadas políticas exteriores en las que el Parlamento asume tales competencias. La negociación sobre la regulación de los instrumentos de financiación exterior de la Unión, especialmente el ICD, ha puesto de relieve la importancia de la labor del Parlamento como colegislador y ha derivado en la creación de nuevos mecanismos para mejorar el control parlamentario. En 2014, la Comisión y la Comisión de Desarrollo del Parlamento mantuvieron un diálogo estratégico por primera vez, permitiéndose de este modo al Parlamento participar en el proceso decisorio en relación con los documentos de programación del ICD.

- Control parlamentario de la ejecución política. El Parlamento ha obtenido el derecho de formular preguntas a la Comisión e incluso objeciones a decisiones de ejecución si considera que las propuestas defienden causas distintas del desarrollo (como el comercio, la lucha contra el terrorismo, etc.) o que la Comisión se está extralimitando en sus competencias. El Parlamento también ejerce su control al debatir de forma periódica con la Comisión acerca de las políticas, tanto formal como informalmente. La revisión intermedia de los instrumentos de cooperación y desarrollo se produce entre 2017 y 2018. El Parlamento participa en esta revisión en el marco del diálogo estructurado con la Comisión. El control del FED se lleva a cabo por medio de un proceso de control político de los documentos de programación del FED por la Comisión de Desarrollo del Parlamento y a través de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE.
- Autoridad Presupuestaria. El Tratado de Lisboa establece que el Parlamento y el Consejo constituyen la Autoridad Presupuestaria conjunta de la Unión. Aunque el Consejo conserva el poder de decisión principal en lo que respecta al MFP, de siete años de duración, para su adopción resulta necesaria la aprobación del Parlamento (artículo 312 del TFUE). En el caso del presupuesto anual, el artículo 314 del TFUE establece un procedimiento que incluye sendas lecturas del Parlamento y del Consejo. Al término de estas lecturas, el Parlamento puede aprobar o rechazar el presupuesto. En el ámbito de la cooperación internacional, la Comisión de Desarrollo del Parlamento hace un seguimiento de las deliberaciones presupuestarias y formula sugerencias concretas respecto de las líneas presupuestarias incluidas en su ámbito de competencia. Sin embargo, el Parlamento carece de competencias presupuestarias formales sobre el FED, dado que el importe global y la distribución se negocian en el nivel intergubernamental entre el Consejo

y la Comisión, sin que la función del Parlamento vaya en este ámbito más allá del mero asesoramiento. Además, el Parlamento tiene derecho a aprobar la gestión presupuestaria de la Comi-

sión en relación tanto con el presupuesto de la Unión como con el FED.

---

→ [Gonzalo Urbina Treviño](#)

## 5.3.2. La ayuda humanitaria

*La ayuda humanitaria es un ámbito de la acción exterior de la Unión que responde a las necesidades en caso de catástrofe natural o de origen humano. La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión financia operaciones de socorro y coordina las políticas y la acción de los Estados miembros. El Parlamento y el Consejo de la Unión Europea actúan como colegisladores en la configuración de la política de ayuda humanitaria de la Unión y participan en los debates celebrados a escala mundial en torno a la cuestión de una acción humanitaria más eficaz.*

### Base jurídica

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) define los principios de la acción exterior de la Unión (el apartado 2, letra g), comprende la acción humanitaria).

El artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es la base jurídica de la ayuda humanitaria. Antes del Tratado de Lisboa, esta se fundamentaba jurídicamente en el artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El artículo 214, apartado 5, constituye la base jurídica de la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

### Marco normativo y político

El Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria establece disposiciones sobre la prestación de ayuda humanitaria, incluidos sus instrumentos financieros. Durante los preparativos del marco financiero plurianual 2007-2013, este Reglamento no se modificó, a pesar de que otros instrumentos sí se reformaron.

El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, suscrito en 2007 por las tres instituciones de la Unión (la Comisión, el Consejo y el Parlamento), recoge el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria. El texto define la visión común, los objetivos políticos y los principios de la Unión respecto a, entre otros temas, la cooperación humanitaria internacional, las buenas prácticas en materia de donaciones, la reducción de riesgos y la preparación, la protección civil; y las relaciones entre los sectores civil y militar. El consenso vuelve a confirmar también los cuatro principios humanitarios: humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. En él está previsto un planteamiento más coordinado y coherente en cuanto a la prestación de ayuda en el que se vinculen la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, a fin de que la Unión pueda dar una respuesta más eficaz a necesidades cada vez mayores. El periodo de validez del plan de acción para la aplicación del consenso concluyó en 2013, y en noviembre de 2015 concluyó un nuevo plan de aplicación de 18 meses de duración.

### DG ECHO

#### A. Generalidades y repercusiones

Para el periodo 2014-2020 se han destinado 6 620 millones de euros al instrumento de ayuda humanitaria. La Unión es el principal donante de ayuda humanitaria del mundo y proporciona una gran parte de los fondos mundiales de ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. Una parte de los fondos procede directamente de los Estados miembros, pero una gran proporción tiene su origen en el presupuesto de la Unión. La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) de la Comisión es responsable de la ayuda humanitaria y de la protección civil. Christos Stylianides es el actual comisario de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis y ocupa el cargo de Coordinador de la Unión para el Ébola desde el 24 de octubre de 2014.

ECHO ha crecido con los años: cuenta con una plantilla de más de 340 personas en su sede de Bruselas, además de disponer de una amplia red de más de 465 expertos y agentes locales en 48 oficinas sobre el terreno. No ejecuta programas de asistencia humanitaria por sí misma, sino que financia operaciones que ejecutan sus socios, principalmente ONG, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. Los principales cometidos de ECHO son facilitar fondos, comprobar la buena gestión de las finanzas y velar por que los bienes y servicios de sus socios lleguen a las poblaciones afectadas de forma eficaz y rápida, de modo que respondan a sus necesidades reales.

Cuando ocurre una catástrofe natural o cualquier otro acontecimiento que requiera asistencia humanitaria, los expertos en ayuda humanitaria de ECHO realizan una evaluación inicial de la situación sobre el terreno. A continuación, los fondos se desembolsan rápidamente sobre la base de dicha evaluación, lo que se conoce como «enfoque basado en la necesidad», definitorio de cómo trabaja ECHO. La ayuda se canaliza a través de más de doscientos socios, entre los que se hallan agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales como la Cruz/Media Luna Roja Internacional, con los que ECHO ha firmado acuerdos contractuales *ex ante*. La estructura de

ECHO garantiza que los fondos se utilizan con transparencia y que los socios rinden cuentas.

En 2016, ECHO comprometió 1 600 millones de euros en asistencia humanitaria y protección civil para ayudar a más de 134 millones de personas en más de 80 países. Este importe representa el mayor presupuesto de ayuda humanitaria jamás ejecutado por la Comisión a fin de responder a necesidades mundiales excepcionalmente elevadas, principalmente a raíz de varios conflictos de larga duración y la cifra récord de más de 60 millones de desplazados forzosos en todo el mundo. En los últimos años se ha ido aumentando periódicamente el presupuesto inicial de ayuda humanitaria de la Unión mediante transferencias adicionales de fondos procedentes principalmente de la reserva para ayudas de emergencia de la Unión y de la redistribución de otras líneas presupuestarias, así como del Fondo Europeo de Desarrollo.

En 2016 se destinó el 40,6 % de los fondos de ECHO a África; el 39,54 %, a Oriente Próximo y países europeos vecinos; el 6,29 %, a Asia y el Pacífico; el 2,43 %, a América Latina y el Caribe; el 2,17 %, a catástrofes en el mundo; el 2,22 %, a la protección civil; el 0,4 %, a los Voluntarios de Ayuda de la Unión; y el 4,7 % a operaciones y apoyo complementarios. En Siria y sus países vecinos, Oriente Próximo en sentido amplio y norte de África, el Sahel, el Cuerno de África, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Yemen y Ucrania se siguieron desarrollando importantes intervenciones de ayuda humanitaria. Entre las nuevas situaciones de emergencia que han requerido ayuda de la Unión figuran la crisis de «El Niño», que afectó a partes de África, el Caribe y América Central y del Sur, así como el Pacífico. La Unión también ha seguido centrándose en las «crisis olvidadas» que hay en el mundo, a las que dedicó el 15 % del presupuesto de ayuda humanitaria inicial de 2016.

#### Prioridades políticas

ECHO está trabajando por mejorar la respuesta ante las emergencias y facilita ayuda a países no pertenecientes a la Unión para que refuercen sus capacidades propias de respuesta ante las crisis y así contribuir a su desarrollo a largo plazo. Aumentar la resiliencia es el eje central de dos programas emblemáticos, la Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia (AGIR), en el Sahel, y SHARE, en el Cuerno de África, destinados a coordinar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo y a romper el círculo vicioso de cambio climático, hambre y pobreza. En junio de 2017 se publicó una nueva comunicación conjunta del SEAE y de la Comisión relativa a la resiliencia como prioridad estratégica de la acción exterior de la Unión.

Las actividades de reducción del riesgo de catástrofes son otro aspecto de la gran importancia que ECHO da a la resiliencia. Los programas de preparación ante catástrofes de ECHO (Dipecho) en Asia, América Latina y el Caribe apoyan los sistemas de

alerta temprana, las campañas de sensibilización y otras medidas preventivas. La Unión es un agente relevante a la hora de configurar los intentos de gestión del riesgo de catástrofes por parte de la comunidad internacional. La ambiciosa visión que tiene la Unión para el futuro se expuso en la Comunicación de abril de 2014 titulada «Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia», presentada como parte de los preparativos de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Dado el gran número de refugiados y desplazados en circunstancias que acostumbran a prolongarse en el tiempo, la Unión acordó en 2016 adoptar con respecto al desplazamiento forzoso un enfoque más sólido orientado al desarrollo en el que hará más hincapié en el apoyo a la integración socioeconómica de los desplazados forzosos y en el abordaje de las causas profundas del desplazamiento a largo plazo. Para este enfoque resultará necesario un vínculo estratégico y operativo aún más fuerte entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo.

La Unión y los Estados miembros desempeñaron un importante papel en la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul en mayo de 2016. La propia Unión asumió cien compromisos al objeto tanto de hacer su aportación a la Agenda para la Humanidad que presentó en la Cumbre el secretario general de las Naciones Unidas como de aplicar el Gran Pacto, un nuevo acuerdo de carácter innovador entre varios actores humanitarios en pos de una mayor eficacia y eficiencia financiera.

La integración de la perspectiva de género y la lucha contra la violencia de género siguen siendo prioritarias para ECHO, que ha implantado un marcador de género en las operaciones de ayuda humanitaria. Atendiendo a la necesidad de priorizar los grupos más vulnerables, otra de las actividades fundamentales es el apoyo a la educación de los niños en situaciones de emergencia.

#### B. Otros instrumentos

La asistencia de la Unión cuenta con tres estructuras más: el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y un nuevo marco jurídico para la prestación de asistencia urgente en la Unión.

- Creado en 2001, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión está en la actualidad formado por treinta y cuatro Estados (los veintiocho Estados miembros de la Unión más la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía). Este mecanismo de la Unión cuenta con varios instrumentos: 1) La Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias ofrece una reserva común voluntaria de medios de respuesta previamente comprometidos por los Estados participantes y un proceso estructurado para detectar las posibles carencias de

capacidad. 2) El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias ejerce la función de centro operativo facilitando la coordinación de las intervenciones en materia de protección de las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana. 3) El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia tiene por objeto mejorar la comunicación de emergencia mediante una aplicación web de alerta y notificación. 4) La Decisión n.º 1313/2013/UE, de 17 de diciembre de 2013, también preveía una red de expertos cualificados que estuvieran disponibles a corto plazo.

- El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, previsto en el artículo 214, apartado 5, del Tratado de Lisboa, se creó en marzo de 2014 como «la iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE». Al reforzar la capacidad de la Unión para responder a las crisis humanitarias, esta iniciativa pretende potenciar la resiliencia de las comunidades vulnerables de terceros países. Sus 147,9 millones de euros de presupuesto permitirán la formación y el despliegue de unos 18 000 voluntarios entre 2014 y 2020.
- El 15 de marzo de 2016 se adoptó el nuevo Reglamento del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, a fin de dar respuesta a la difícil situación humanitaria provocada por la crisis de los refugiados. Con este nuevo Reglamento, la Unión puede ayudar a Grecia y a otros Estados miembros afectados a atender las necesidades humanitarias de los refugiados, y también se podría recurrir a él más adelante en respuesta a otras crisis o catástrofes excepcionales con graves consecuencias humanitarias, como accidentes nucleares, atentados terroristas y epidemias. La prestación de ayuda urgente tendrá lugar sobre la base del artículo 122, apartado 1, del TFUE, siendo la DG ECHO responsable de su ejecución. Entre 2016 y 2018, la Unión habrá facilitado financiación por valor de hasta 700 millones de euros (que procederán de las líneas presupuestarias para políticas nacionales, sin efecto alguno sobre la asistencia humanitaria en terceros países) a través de organizaciones asociadas, como las agencias de las Naciones Unidas, la Cruz Roja y ONG. En 2016 el valor de los contratos ascendió a 191,9 millones de euros, con un total de 45 000 beneficiarios, para dar cobijo y facilitar productos alimenticios y no alimenticios y ayuda en efectivo.

### Papel del Parlamento Europeo

En el ámbito de la política de ayuda humanitaria, el Parlamento actúa como colegislador con el Consejo de la Unión Europea. La base jurídica de la política de ayuda humanitaria propuesta por la Comisión (reglamentos) debe negociarse con el Consejo y el Parlamento y someterse a la aprobación de ambos, de conformidad con el procedimiento legislativo

ordinario de la Unión. Las medidas de ejecución de la Comisión también se presentan al Parlamento, que tiene competencias de supervisión. Dentro del Parlamento, la ayuda humanitaria entra dentro del ámbito de competencias de la Comisión de Desarrollo (DEVE), y la protección civil es incumbencia de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI).

Además, el Parlamento controla la prestación de la ayuda humanitaria y vela por que las disposiciones presupuestarias se ajusten a las necesidades humanitarias. El Parlamento ha venido destacando periódicamente la necesidad de incrementar la financiación de la ayuda humanitaria y pedido con insistencia que se colme la brecha cada vez mayor entre compromisos y pagos. La comisión DEVE, como el Parlamento en general, también ha procurado influir en las decisiones estratégicas y las orientaciones políticas de la Comisión mediante opiniones y resoluciones, incluidos los informes de propia iniciativa, sobre cuestiones como la contribución de la Unión a la Cumbre Humanitaria Mundial, la educación en situaciones de emergencia o la respuesta al brote del ébola. El Parlamento evalúa el programa anual de trabajo de la Comisión y la estrategia operativa de la DG ECHO. También se invita periódicamente al comisario encargado a intercambiar puntos de vista con la comisión DEVE. En 2007, la adopción del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria se debió en no poca medida a la firmeza de las posiciones que adoptó el Parlamento. El Parlamento también ha defendido de manera activa su postura sobre otras cuestiones políticas, como la resiliencia, la seguridad alimentaria y la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo. El 23 de septiembre de 2018 se celebró una audiencia sobre emergencias y ayuda humanitaria.

A fin de reforzar la función supervisora del Parlamento en materia de ayuda humanitaria, la comisión DEVE tiene desde 2006 un ponente permanente para la ayuda humanitaria, cuyo mandato es de dos años y medio. El mandato del ponente incluye la defensa de los intereses presupuestarios, la supervisión de los programas y el mantenimiento de contactos estrechos con la comunidad, todo ello en el ámbito de la ayuda humanitaria. Actualmente ocupa este cargo Enrique Guerrero Salom (Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo), quien también es responsable de un informe sobre la aplicación del Instrumento de Ayuda Humanitaria. El Parlamento mantiene un diálogo permanente con el comisario Stylianides, quien se dirigió a la comisión DEVE por última vez el 16 de mayo de 2018 en el marco del diálogo estructurado sobre el programa de trabajo de la Comisión. Entre los asuntos tratados figuran la situación en Myanmar/Birmania, Gaza, el Mediterráneo y Yemen.

→ Gonzalo Urbina Treviño





# 5.4.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

## 5.4.1. Los derechos humanos

*La Unión Europea está comprometida con la defensa de la democracia y los derechos humanos en sus relaciones exteriores, de conformidad con sus principios fundacionales: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho. La Unión persigue integrar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en todas sus políticas y programas; además, cuenta con diversos instrumentos en materia de derechos humanos destinados a acciones específicas, incluida la financiación de proyectos concretos mediante sus diferentes instrumentos de financiación.*

### Base jurídica

- Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE): los valores de la Unión. Los valores en los que se fundamenta la Unión son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.
- Artículo 3 del TUE: los objetivos de la Unión. En «sus relaciones con el resto del mundo», la Unión contribuirá a «la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».
- Artículo 6 del TUE: la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Aunque la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 6, apartado 1) solo se refiere explícitamente a la aplicación del Derecho de la Unión, las instituciones, órganos y Estados miembros de la Unión también deben respetar la Carta en las relaciones exteriores de la Unión. Asimismo, han de cumplir lo dispuesto en la Carta los países que pasen a formar parte de la Unión. El artículo 6, apartado 2, dispone que la Unión debe adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (para obtener más información al respecto, véase la ficha temática 4.1.2 sobre la Carta de los Derechos Fundamentales).
- Artículo 21 del TUE: los principios que inspiran la acción exterior de la Unión. Estos principios son la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y del Derecho internacional. En el artículo 21, la Unión recoge el principio de la «indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales», comprometiéndose a equiparar los

derechos sociales y económicos con los derechos civiles y políticos.

- Artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión. Con arreglo a este artículo, la acción de la Unión en la escena internacional debe basarse en los principios establecidos en el artículo 21 del TUE.

### Política de la Unión en materia de derechos humanos

En 2012, el Consejo adoptó un Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia, acompañado de un plan de acción para su aplicación. Dicho marco define principios, objetivos y prioridades con vistas a mejorar la eficacia y la coherencia de la política de la Unión durante los diez años posteriores. Estos principios prevén la integración de los derechos humanos en todas las políticas de la Unión (como «hilo conductor»), también en los casos en que las políticas interiores y exteriores se superponen, así como la adopción de un enfoque más adaptado. El plan de acción establecía medidas específicas aplicables hasta el 31 de diciembre de 2014. En julio de 2015 se adoptó un nuevo plan de acción para el periodo 2015-2019, basado en la evaluación del primero y en las orientaciones políticas de la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR).

Las directrices de la Unión sobre derechos humanos adoptadas por el Consejo facilitan, pese a que no son jurídicamente vinculantes, instrucciones prácticas para las representaciones de la Unión en todo el mundo acerca de:

- la lucha contra la pena de muerte;
- los diálogos sobre derechos humanos;
- los derechos del niño;
- la lucha contra la tortura y otros tratos crueles;
- la protección de los niños en los conflictos armados;
- la protección de los defensores de los derechos humanos;

- el cumplimiento del Derecho internacional humanitario;
- la lucha contra la violencia ejercida contra mujeres y niñas;
- el fomento de la libertad de religión o creencias;
- la protección de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI);
- el fomento de la libertad de expresión tanto a través de internet como por otros medios.

La Unión incluye regularmente las cuestiones relativas a los derechos humanos en el diálogo político que mantiene con terceros países y organizaciones regionales. También mantiene diálogos y consultas en materia de derechos humanos con más de cuarenta países. Asimismo, la práctica totalidad de los 79 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) mantiene un diálogo con la Unión sobre la base del artículo 8 del Acuerdo de Cotonú, en el que se especifica que el diálogo político debe incluir una evaluación periódica de la situación relativa al respeto de los derechos humanos.

Los trámites diplomáticos (confidenciales) y las declaraciones (públicas) que abordan las políticas de derechos humanos y violaciones concretas de derechos en terceros países también son un importante instrumento de presión en las relaciones internacionales.

Los acuerdos comerciales bilaterales y los diferentes acuerdos de cooperación y asociación celebrados entre la Unión y terceros países u organizaciones regionales incluyen una cláusula sobre derechos humanos, cláusula que define el respeto por los derechos humanos como un «elemento fundamental» de los mismos. En caso de incumplimiento de dicha cláusula, se pueden aplicar diferentes medidas, como la reducción o la suspensión de la cooperación. En relación con los países candidatos a la adhesión, se ha puesto en marcha un estricto mecanismo de condicionalidad. Asimismo, en la política europea de vecindad renovada se ha integrado un enfoque de «más por más» (más integración y fondos a cambio de más reformas). A su vez, en los regímenes de preferencias comerciales aplicados por la Unión a los países en desarrollo (SPG+) se prevén incentivos a la realización de reformas.

Las estrategias de la Unión por país en materia de derechos humanos y democracia se basan en un enfoque ascendente que persigue la integración de las directrices y las prioridades de la Unión sobre derechos humanos en un único documento estratégico coherente adaptado a cada país específico, con objetivos concretos fijados para un periodo de tres años. Las misiones de observación electoral de la Unión también persiguen aumentar el respeto de los derechos humanos pues tienen un efecto disua-

sivo respecto de posibles actos de violencia o intimidación y refuerzan las instituciones democráticas.

La Unión defiende igualmente los derechos humanos a través de su participación en diferentes foros multilaterales, como la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa. La Unión también promueve activamente la justicia internacional, por ejemplo, a través de la Corte Penal Internacional.

Con un presupuesto de 1 300 millones de euros entre 2014 y 2020, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) financia (principalmente) a actores de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y la democracia. Una importante característica de este instrumento es que no es necesario el consentimiento del Gobierno de que se trate. Entre los demás instrumentos de financiación en materia de derechos humanos figuran el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Además, la Unión se ha comprometido a integrar progresivamente un enfoque basado en los derechos en todos sus programas de desarrollo, partiendo de un conjunto de instrumentos desarrollado por la Comisión en 2014. La Dotación Europea para la Democracia es una fundación privada financiada por la Unión y sus Estados miembros. El presupuesto asignado a la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión entre 2014 y 2020, de 2 300 millones de euros, cubre algunas actividades relacionadas con los derechos humanos, en particular la gestión civil de crisis.

Un informe anual sobre derechos humanos, elaborado por el VP/AR y adoptado por el Consejo, ofrece una visión general de la situación de los derechos humanos en el mundo, así como de las acciones emprendidas por la Unión en este ámbito a lo largo del año.

## Actores

El Consejo Europeo define los intereses estratégicos de la Unión y las orientaciones generales de la PESC.

Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión, que se reúnen mensualmente en el Consejo de Asuntos Exteriores, abordan frecuentemente cuestiones relacionadas con los derechos humanos planteadas en el marco de la PESC o de la política comercial o de desarrollo de la Unión. El Grupo «Derechos Humanos» del Consejo (COHOM), que lleva a cabo labores de preparación de los debates y la toma de decisiones de alto nivel en materia de derechos humanos, está compuesto por expertos en derechos humanos de los diferentes Estados miembros, así como por

representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la Comisión.

El Consejo de Asuntos Exteriores está presidido por el VP/AR —actualmente, Federica Mogherini—, quien contribuye al desarrollo de la política exterior y de seguridad común de la Unión y garantiza la ejecución de las decisiones adoptadas. El VP/AR también representa a la Unión en los asuntos relacionados con la PESC y se encarga de la supervisión del SEAE, así como de las delegaciones de la Unión en terceros países. Dentro del SEAE, existe una dirección de derechos humanos y asuntos mundiales y multilaterales, y cada delegación de la Unión cuenta con un punto de enlace en materia de derechos humanos.

La Comisión negocia acuerdos internacionales, supervisa el proceso de ampliación y la política de vecindad y gestiona los programas de desarrollo y los instrumentos de financiación (en estrecha cooperación con el SEAE).

El representante especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos se encarga de aumentar la eficacia y la visibilidad de la política de la Unión en materia de derechos humanos. Cuenta con un mandato amplio y flexible y colabora estrechamente con el SEAE. Actualmente ocupa ese cargo Stavros Lambrinidis, nombrado en julio de 2012, que es el primer representante especial temático de la Unión.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento contribuye al desarrollo de las políticas de la Unión y supervisa la labor de las demás instituciones.

En virtud de los artículos 207 y 218 del TFUE, la mayoría de los acuerdos internacionales necesitan la aprobación del Parlamento para entrar en vigor. Por ejemplo, en 2011, el Parlamento bloqueó la adopción del Protocolo sobre productos textiles del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión y Uzbekistán, principalmente por motivos relacionados con el trabajo infantil. No dio su aprobación hasta 2016, después de constatar mejoras significativas por lo que respecta al uso del trabajo infantil y del trabajo forzado.

El artículo 36 del TUE obliga al VP/AR a consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como a informarle de la evolución de dicha política. El Parlamento puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al VP/AR.

Las resoluciones del Parlamento ayudan a dar a conocer los abusos en materia de derechos humanos. Las resoluciones pueden ser parte del proceso legislativo o el resultado de los informes de propia iniciativa de las comisiones parlamentarias o de los debates sobre asuntos urgentes que normalmente se celebran los jueves por la mañana de los perio-

dos parciales de sesiones de Estrasburgo en relación con casos de violaciones flagrantes de los derechos humanos en todo el mundo (artículo 135 del Reglamento interno del Parlamento).

La Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento, dependiente de la Comisión de Asuntos Exteriores, es responsable de las cuestiones relacionadas con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías) en terceros países, así como con los principios del Derecho internacional. También debe garantizar la coherencia entre todas las políticas exteriores de la Unión y su política en materia de derechos humanos. Organiza audiencias sobre un amplio abanico de asuntos relacionados con los derechos humanos, con la participación de las partes interesadas, para obtener información de cara a la elaboración de las resoluciones y de otras iniciativas parlamentarias. La subcomisión también se ocupa de la gestión diaria de los expedientes relativos a los derechos humanos, mientras que sus delegaciones visitan regularmente los países afectados. Otras comisiones que también tratan temas relacionados con los derechos humanos en el marco de las relaciones exteriores de la Unión son la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), la Comisión de Comercio Internacional (INTA), la Comisión de Desarrollo (DEVE) y la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (FEMM).

Los derechos humanos son uno de los principales asuntos tratados en las reuniones celebradas con Parlamentos de terceros países, así como en las asambleas parlamentarias regionales. Para garantizar la coherencia y la credibilidad de las actividades del Parlamento, en 2011 se aprobaron las «Directrices para las delegaciones interparlamentarias del Parlamento Europeo sobre la promoción de los derechos humanos y la democracia en sus visitas a países no pertenecientes a la UE», que fueron actualizadas en 2016.

Gracias a sus competencias presupuestarias (en virtud del artículo 14 del TUE y del artículo 310, apartado 1, del TFUE), el Parlamento interviene en la asignación de los fondos al IEDDH y otros instrumentos de financiación usados en la promoción de los derechos humanos. Por otra parte, el Parlamento es colegislador en materia de instrumentos de financiación exterior. La mayoría de los instrumentos en vigor actualmente expirará el 31 de diciembre de 2020. En el marco de las negociaciones legislativas sobre la próxima generación de instrumentos, el Parlamento puede influir en las prioridades y los objetivos de estos instrumentos, a fin de garantizar el uso efectivo y complementario de la ayuda de la Unión para la promoción y la protección de los derechos humanos en terceros países.

El Parlamento Europeo concede cada año el Premio Sájarov a la libertad de conciencia a defensores de los derechos humanos de todo el mundo. Entre los galardonados de años anteriores figuran Nelson

Mandela, Aung San Suu Kyi, Malala Yousafzai y Raif Badawi. Las galardonadas de 2016 —Nadia Murad y Lamiya Aji Bashar—, supervivientes del cautiverio del grupo autodenominado Estado Islámico, que las utilizó como esclavas sexuales, son hoy portavoces de las mujeres víctimas de la violencia sexual de esta organización terrorista. Ambas son defensoras públicas de la comunidad yazidí de Irak, minoría religiosa sometida a una campaña genocida por parte de militantes del Estado Islámico. En 2017, el Parlamento concedió el Premio Sájarov a la oposición democrática de Venezuela, incluyendo la Asamblea Nacional venezolana (representada por Julio Borges) y todos los presos políticos enumerados por Foro Penal Venezolano (representados por Leopoldo López, Antonio Ledezma, Daniel Ceballos, Yon Goicoechea, Lorent Saleh, Alfredo Ramos y Andrea González). El Parlamento también ha creado la red del Premio Sájarov para apoyar a los galardonados, fomentar las relaciones entre ellos y promover las actividades conjuntas.

El programa de becas Sájarov para los defensores de los derechos humanos de terceros países, puesto en marcha por la red del Premio Sájarov en 2013, tiene por objeto ampliar el conocimiento de los becarios acerca del compromiso del Parlamento Europeo con

los derechos humanos, ayudándolos a desarrollar sus capacidades y mejorar su trabajo, y realizando al mismo tiempo una labor de sensibilización respecto al Premio Sájarov y sus valores.

Las misiones de observación electoral de la Unión suelen estar encabezadas por un diputado al Parlamento Europeo. Las delegaciones de observación electoral del Parlamento forman parte de misiones de la Unión o misiones internacionales y usan las instalaciones e infraestructuras de estas (para obtener más información al respecto, véase la ficha temática 5.4.2 sobre la promoción de la democracia y la observación de elecciones).

El presidente del Parlamento Europeo apoya activamente los derechos humanos a través de declaraciones y cartas, así como tratando cuestiones conexas en las reuniones que mantiene con importantes interlocutores.

El informe anual de propia iniciativa del Parlamento incluye reflexiones sobre la política de la Unión en materia de derechos humanos y sobre el informe anual de la Unión, examina las actividades del Parlamento y fija las prioridades futuras.

---

→ [Marika Lerch](#)

## 5.4.2. La promoción de la democracia y la observación de elecciones

*El apoyo a la democracia en todo el mundo es una de las prioridades de la Unión Europea. La democracia sigue siendo el único sistema de gobierno en el que las personas pueden ejercer plenamente los derechos humanos, y es un factor determinante para el desarrollo y una estabilidad duradera. El Parlamento Europeo, como única institución de la Unión elegida directamente por los ciudadanos, está especialmente comprometido con la promoción de la democracia.*

### Base jurídica

- Artículos 2 y 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Antecedentes

La posición de la Unión en relación con la democracia complementa su labor en materia de derechos humanos.

En 2009, el Consejo de la Unión Europea adoptó unas conclusiones sobre el apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE, así como el Programa de Acción asociado, que perfilaron una nueva estrategia de apoyo a la democracia sobre la base de un enfoque diferenciado para cada país, una mayor coherencia y la participación de todas las partes interesadas. Los derechos humanos y la democracia se integraron en todos los ámbitos políticos. Posteriormente, el Programa para el Cambio de 2011 de la Comisión destacó la importancia de apoyar los derechos humanos, la democracia y una buena gobernanza dentro de la política de desarrollo de la Unión.

Tras los acontecimientos del levantamiento árabe en 2011, la Unión actualizó la política europea de vecindad para adoptar un enfoque basado en el principio de «más por más» y vincular el apoyo a la transición democrática y el establecimiento de una «democracia sólida». Se ofrecieron incentivos —entre otros, una integración económica más profunda, mayor ayuda financiera, movilidad reforzada de las personas y acceso al mercado interior de la Unión— a aquellos países que estuviesen dispuestos a emprender reformas políticas.

La Unión reiteró su compromiso de promoción de la democracia en el Marco Estratégico y el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia adoptados por el Consejo de Asuntos Exteriores en 2012. El Plan de Acción preveía un seguimiento más sistemático de los informes de las misiones de observación electoral, así como un apoyo a la totalidad del ciclo electoral. El nuevo Plan de Acción para el periodo 2015-2019, adoptado en julio de 2015, tiene como objetivo integrar el apoyo a la democracia en toda una serie de objetivos.

El Consejo destacó el papel de la sociedad civil en sus conclusiones de 2012 tituladas «Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores».

### Instrumentos de financiación

El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) tiene como principal cometido el apoyo a los derechos humanos, las reformas democráticas y la participación y representación políticas. Especialmente concebido para la consecución de estos objetivos, el IEDDH financia proyectos, programas y misiones de observación electoral de la Unión y concede ayudas a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y defensores de los derechos humanos.

El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) facilita ayuda financiera para la promoción del Estado de Derecho, el diálogo y las reformas políticas, la democratización, el pluralismo de los medios de comunicación y la observación electoral.

Los representantes de la sociedad civil de los países de la vecindad meridional y oriental de la Unión también pueden optar a financiación del Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil para proyectos, redes, formación e intercambio de buenas prácticas.

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) también proporciona apoyo financiero. Pese a que su principal objetivo es la erradicación de la pobreza, también persigue la consolidación y la promoción de la democracia en los países en desarrollo.

El Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP) de la Unión también puede usarse en algunos casos para apoyar a las instituciones democráticas y a la sociedad civil.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) —que no se financia con cargo al presupuesto de la Unión pero es gestionado por la Comisión— financia la cooperación con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. Al igual que el ICD, se centra en la erradicación de la pobreza, pero también contribuye a consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza.

En 2012, se creó la Dotación Europea para la Democracia. Esta Dotación, que funciona de forma independiente como una fundación de Derecho privado, tiene por objeto apoyar a los representantes políticos y de la sociedad civil en sus esfuerzos por favorecer un cambio democrático mediante la provisión de asistencia financiera adaptada de forma rápida, flexible y no burocrática, centrándose en los países de la vecindad meridional y oriental de la Unión. Su consejo de dirección está compuesto por representantes de los Estados miembros e instituciones de la Unión, incluidos nueve diputados al Parlamento Europeo, así como otros expertos.

### **Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo, única institución de la Unión elegida directamente por los ciudadanos, está firmemente comprometido con la promoción de democracias sostenibles en todo el mundo y ha recalado dicho compromiso en varias resoluciones.

El Parlamento participa continuamente en actividades de observación electoral y trabaja para consolidar la legitimidad de los procesos electorales nacionales y reforzar la confianza de los ciudadanos en la protección de las elecciones y los derechos humanos. Cada año, envía a varias delegaciones parlamentarias para observar elecciones o referendos en terceros países. El Parlamento puede decidir enviar tales delegaciones de diputados siempre que las elecciones se celebren a escala nacional, que las autoridades nacionales hayan invitado a la Unión o al Parlamento y que esté presente una misión a largo plazo. Las delegaciones del Parlamento siempre están integradas en misiones de observación electoral de la Unión (MOE UE) o en misiones a largo plazo de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Se consulta al Parlamento Europeo en relación con la elección del destino y la planificación de las MOE UE, así como respecto del posterior seguimiento.

Las misiones de observación electoral a largo plazo no solo supervisan la jornada electoral sino todo el proceso electoral en su conjunto, a fin de evaluar el nivel de desarrollo democrático en un país dado en un momento concreto. Los observadores de largo plazo suelen comenzar su misión dos meses antes de la fecha de los comicios y realizan un seguimiento de la totalidad del proceso electoral, hasta el anuncio de los resultados oficiales y los procedimientos de impugnación. Los observadores de corto plazo supervisan la jornada electoral y el escrutinio de los votos. El jefe de una MOE UE es, por regla general, un diputado al Parlamento Europeo.

Para garantizar la adopción de un enfoque global en materia de apoyo a la democracia, el Parlamento acompaña la observación electoral de actividades complementarias, como el seguimiento electoral, acciones en favor de los derechos humanos e iniciativas de apoyo a la actividad parlamentaria. El Parlamento Europeo ayuda a los parlamentos de terceros países a fortalecer su capacidad institucional mediante conferencias y seminarios, programas de formación conjunta y visitas de estudio para los diputados y los funcionarios, así como becas para el personal de estos parlamentos. Se presta especial atención a los países de la ampliación del sudeste de Europa. El Parlamento también presta apoyo y asesoramiento en el ámbito de la mediación y el diálogo, mediante actividades específicas con los parlamentos asociados y actos internacionales centrados en la mediación y la prevención de conflictos.

El Grupo de Apoyo a la Democracia y Coordinación Electoral ofrece orientación política para las distintas actividades del Parlamento Europeo. El Grupo está formado por quince diputados al Parlamento Europeo y está copresidido por los presidentes de la Comisión de Exteriores y la Comisión de Desarrollo del Parlamento.

---

→ [Marika Lerch](#)

# 5.5.

## LAS POLÍTICAS DE AMPLIACIÓN Y DE VECINDAD





## 5.5.1. La ampliación de la Unión

*El 1 de julio de 2013, Croacia se convirtió en el 28.º Estado miembro de la Unión Europea. La adhesión de Croacia, tras las de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007, supuso la sexta ampliación de la Unión. En estos momentos hay negociaciones en curso con Montenegro, Serbia y Turquía. Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia también son países candidatos, mientras que Bosnia y Herzegovina y Kosovo son países candidatos potenciales.*

### Base jurídica

- Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece qué Estados pueden solicitar su ingreso en la Unión.
- Artículo 2 del TUE, que describe los valores en los que se fundamenta la Unión.

### Objetivos

La política de ampliación de la Unión persigue unir los países europeos en torno a un proyecto político y económico común. Guiadas por los valores de la Unión y sujetas a estrictas condiciones, las ampliaciones han demostrado ser una de las herramientas más eficaces en la promoción de las reformas políticas, económicas y sociales, así como en la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente. La política de ampliación también refuerza la presencia de la Unión en la escena internacional.

### Contexto

#### A. Condiciones para la adhesión

Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión si respeta los valores comunes a los Estados miembros y se compromete a promoverlos (artículo 49 del TUE). Los criterios de Copenhague, establecidos por el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en 1993, resultan de crucial importancia en el proceso de integración en la Unión de todo país candidato o candidato potencial. Entre estos figuran:

- la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías;
- la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, en particular suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria y adoptar las normas y políticas comunes que constituyen la legislación de la Unión, es decir, su acervo.

En diciembre de 2006, el Consejo Europeo convino en un «consenso renovado sobre la ampliación» basado en «la consolidación, la condicionalidad y la comunicación» combinadas con la capacidad de la Unión de admitir a nuevos miembros.

#### B. Capacidad de integración de la Unión: disposiciones institucionales

Las sucesivas ampliaciones constituyeron una parte importante de las negociaciones institucionales que condujeron a la adopción del Tratado de Lisboa. En vista de la llegada de nuevos Estados miembros, la Unión tuvo que adaptar sus instituciones y los procesos de toma de decisiones y asegurarse de que la ampliación no iría en detrimento de un proceso de elaboración de políticas eficaz y responsable. El Tratado de Lisboa introdujo cambios profundos en la composición y las funciones de las principales instituciones de la Unión. Algunos de estos cambios reflejaban la necesidad de adoptar un conjunto sostenible de normas que no requirieran nuevas modificaciones cada vez que se llevara a cabo un proceso de ampliación.

#### C. Proceso

Todo país que desee ingresar en la Unión debe dirigir su solicitud al Consejo, que pedirá a la Comisión que presente un dictamen al respecto. Se informa de esta solicitud al Parlamento Europeo. Si la Comisión emite un dictamen favorable, el Consejo Europeo puede decidir, por unanimidad, conferir el estatuto de candidato al país de que se trate. Una vez que la Comisión ha formulado su recomendación, el Consejo decide por unanimidad si se ha de proceder a la apertura de dichas negociaciones. El conjunto de la legislación de la Unión —el acervo— se divide en más de treinta capítulos. Antes del comienzo efectivo de las negociaciones, la Comisión presenta un informe de análisis sobre cada capítulo. Sobre la base de la recomendación de la Comisión, el Consejo decide por unanimidad abrir o no las negociaciones para cada nuevo capítulo. Cuando considere que se ha progresado de forma satisfactoria en un capítulo, la Comisión puede recomendar «cerrar provisionalmente» dicho capítulo. El Consejo vuelve entonces a decidir por unanimidad. Una vez concluidas las negociaciones sobre todos los capítulos, los términos acordados, incluidas las posibles cláusulas de salvaguardia y disposiciones transitorias, se plasman en

un tratado de adhesión entre los Estados miembros de la Unión y el país candidato. La firma de dicho tratado únicamente puede tener lugar una vez que se disponga de la aprobación del Parlamento y de una decisión unánime favorable del Consejo. Es entonces cuando el tratado de adhesión se somete a

la ratificación de todos los Estados contratantes de conformidad con las normas constitucionales correspondientes (es decir, ratificación parlamentaria o mediante referéndum).

### Anteriores ampliaciones

País	Miembro desde	Particularidades
Bélgica Alemania Francia Italia Luxemburgo Países Bajos	1958	Firmantes originales del Tratado de Roma de 1957.
Dinamarca Irlanda Reino Unido	1973	
Grecia	1981	La adhesión de Grecia consolidó la democracia en el país.
España Portugal	1986	Esta ampliación consolidó la democracia en España y Portugal.
Austria Finlandia Suecia	1995	
República Checa Estonia Chipre Letonia Lituania Hungría Malta Polonia Eslovenia Eslovaquia	2004	El Consejo Europeo de diciembre de 1997 lanzó esta ampliación con vistas a reunificar el continente tras la caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Las negociaciones se desarrollaron por separado con cada país sobre la base de un marco de negociación único.
Bulgaria Rumania	2007	El ritmo de reformas de Bulgaria y Rumanía no les permitió ingresar en la Unión Europea en 2004. Un «mecanismo de cooperación y verificación» en algunos ámbitos fundamentales (la reforma judicial, y la lucha contra la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada) sigue haciendo un control de los avances tras la adhesión.
Croacia	2013	Las negociaciones de adhesión con Croacia estuvieron sujetas a las condiciones más estrictas instituidas en diciembre de 2006 por el «consenso renovado sobre la ampliación» del Consejo Europeo.

### Futuras ampliaciones

#### A. Balcanes Occidentales

Las relaciones con los Balcanes Occidentales se encuadran en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación iniciado en 1999, que se basa en acuerdos de estabilización y asociación bilaterales.

La adhesión de Croacia a la Unión el 1 de julio de 2013 constituye un importante incentivo para otros países de la región. Sobre la base de la experiencia adquirida en el caso de Croacia, la Comisión propuso nuevas mejoras al enfoque de negociación en su «Estrategia de ampliación 2011-2012», incluido un mayor énfasis en el Estado de Derecho, lo que implica que, en toda futura negociación, se abordarán en una fase temprana los capítulos de negociación

sobre la reforma judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23) y sobre justicia, libertad y seguridad (capítulo 24).

De acuerdo con el «nuevo enfoque», la apertura de los capítulos 23 y 24 ha sido una de las principales prioridades tanto en las negociaciones con Montenegro como en las posteriores con Serbia. En el caso de Montenegro, el 18 de diciembre de 2013 se abrieron, entre otros, ambos capítulos; en cuanto a las negociaciones con Serbia, tras el inicio oficial de estas el 21 de enero de 2014, los capítulos 23 y 24 se abrieron el 18 de julio de 2016. En febrero de 2018, la Comisión publicó una nueva estrategia para los Balcanes Occidentales, en la que declara que Montenegro y Serbia, como «países mejor situados», podrían adherirse a la Unión en 2025, si bien reconoce que esta «perspectiva» es «extremadamente

ambiciosa» y que dependerá enteramente de «los méritos objetivos y de los resultados de cada país». Los demás países de la región «podrán alcanzarse o sobrepasarse unos a otros en función de los progresos realizados».

Aún no se han entablado negociaciones con los otros dos países candidatos de los Balcanes Occidentales. En el caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, que ya obtuvo el estatuto de país candidato en 2005, esto se debe principalmente a la disputa que mantiene con Grecia a causa del uso de la denominación «Macedonia». La Comisión ha recomendado reiteradamente desde 2009 la apertura de negociaciones con este país. Albania obtuvo el estatuto de candidato en junio de 2014. A la vista de los progresos del país, la Comisión recomendó la apertura de negociaciones con Albania en sus informes de 2016 y 2018.

Bosnia y Herzegovina y Kosovo son países candidatos potenciales. En el caso de Bosnia y Herzegovina, la conocida como «estrategia revisada», centrada especialmente en la gobernanza económica, permitió que el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) con la Unión entrase en vigor el 1 de junio de 2015. La solicitud de adhesión del país fue presentada el 15 de febrero de 2016. El 20 de septiembre de ese mismo año el Consejo pidió a la Comisión un dictamen al respecto, sobre la base de las respuestas a un cuestionario exhaustivo que la Comisión había presentado a las autoridades el 9 de diciembre de 2016. El 28 de febrero de 2018 la Comisión recibió las respuestas al cuestionario y está en la actualidad elaborando su dictamen. Un AEA de la Unión con Kosovo, cuya independencia como país no han reconocido cinco Estados miembros, entró en vigor el 1 de abril de 2016. Kosovo mantiene asimismo un diálogo con Serbia, que debería conducir a la adopción de un acuerdo global jurídicamente vinculante en materia de normalización.

## B. Turquía

Turquía solicitó su ingreso en 1987 y fue declarada país candidato en 1999; las negociaciones se abrieron en 2005. Ocho capítulos están bloqueados, y no se cerrará provisionalmente ningún capítulo hasta que Turquía aplique el Protocolo adicional del Acuerdo de Asociación denominado «Acuerdo de Ankara» en lo que respecta a Chipre. Determinados Estados miembros se han opuesto a la apertura de otros capítulos. Tras más de tres años de pausa, en noviembre de 2013 se abrió un nuevo capítulo de negociación (política regional y coordinación de los instrumentos estructurales), y el 14 de diciembre de 2015 se abrió otro (política económica y monetaria). El 18 de marzo de 2016, Turquía y la Unión reafirma-

ron su compromiso de aplicar el plan de acción conjunto para detener los flujos de migrantes irregulares en la Unión y de relanzar el proceso de adhesión. Se acordó asimismo que se aceleraría el proceso de liberalización del régimen de visados. El 30 de junio de 2016 se abrió otro capítulo de negociación (disposiciones financieras y presupuestarias). En vista de la drástica degradación del Estado de Derecho en Turquía, en particular a raíz del intento de golpe de Estado de julio de 2016, cabe afirmar que el proceso de adhesión de Turquía está congelado **de facto**.

## C. Islandia

Islandia presentó su solicitud de ingreso en julio de 2009, y las negociaciones dieron comienzo en junio de 2010. Al tratarse de una democracia consolidada y de un miembro del Espacio Económico Europeo (EEE), Islandia avanzó rápidamente en las negociaciones con la Unión. No obstante, el nuevo Gobierno resultante de las elecciones generales celebradas en 2013 ha congelado las negociaciones de adhesión, y en marzo de 2015 el Gobierno pidió a la Unión que dejara de considerar Islandia como país candidato, aunque sin por ello retirar oficialmente su solicitud de adhesión.

## Papel del Parlamento Europeo

De conformidad con el artículo 49 del TUE, el Parlamento debe aprobar el ingreso de un nuevo país en la Unión. El Parlamento también tiene mucho que decir en cuanto a los aspectos financieros de la adhesión: en virtud del Tratado de Lisboa, se requiere la aprobación del Parlamento para la adopción del marco financiero plurianual (MFP), y gracias a sus competencias presupuestarias puede influir directamente en las sumas asignadas al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA).

Su Comisión de Asuntos Exteriores nombra a ponentes permanentes para todos los países candidatos y candidatos potenciales. El Parlamento expresa sus posiciones sobre la ampliación en forma de resoluciones anuales que responden a los últimos «informes anuales por países» que publica la Comisión y también configura políticas a través de resoluciones sobre la estrategia de ampliación de la Unión. Por último, el Parlamento mantiene relaciones bilaterales regulares con los parlamentos de los países candidatos y candidatos potenciales a través de sus delegaciones, que tratan con los órganos equivalentes de estos países cuestiones importantes para el proceso de adhesión a la Unión.

→ André De Munter

## 5.5.2. Los Balcanes Occidentales

*La Unión ha desarrollado una política de apoyo a la integración progresiva de los países de los Balcanes Occidentales en la Unión. El 1 de julio de 2013, Croacia se convirtió en el primero de los siete países de la región en ingresar en la Unión; Montenegro, Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania son candidatos oficiales. Se han abierto negociaciones y capítulos de adhesión con Montenegro y con Serbia; mientras que Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales.*

### Base jurídica

- Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE): acción exterior de la Unión;
- Artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): acuerdos comerciales internacionales;
- Artículo 49 del TUE: criterios para solicitar el ingreso en la Unión y criterios de adhesión.

### Objetivos

La Unión persigue promover la paz, la estabilidad y el desarrollo económico en los Balcanes Occidentales y abrir una vía para su posible integración en la Unión.

### Antecedentes

En 1999, la Unión lanzó el Proceso de Estabilización y Asociación, un marco para las relaciones entre la Unión y los países de la región, así como el Pacto de Estabilidad, una iniciativa más amplia que engloba a todos los agentes internacionales clave. En 2008, el Pacto de Estabilidad fue sustituido por el Consejo de Cooperación Regional. El Consejo Europeo de Salónica de 2003 confirmó que todos los países participantes en el Proceso de Estabilización y Asociación eran candidatos potenciales para el ingreso en la Unión. Esta «perspectiva europea» se reafirma en la estrategia de la Comisión para los Balcanes Occidentales de febrero de 2018 y en la Declaración de Sofía tras la cumbre UE-Balcanes Occidentales celebrada en la capital búlgara el 17 de mayo de 2018.

### Instrumentos

#### A. Proceso de Estabilización y Asociación

El Proceso de Estabilización y Asociación, lanzado en 1999, conforma el marco estratégico de apoyo a la progresiva aproximación de los países de los Balcanes Occidentales a la Unión. Se basa en relaciones contractuales bilaterales, asistencia financiera, diálogo político, relaciones comerciales y cooperación regional.

Las relaciones contractuales adoptan la forma de acuerdos de estabilización y asociación (AEA). Estos acuerdos prevén el establecimiento de una cooperación política y económica así como de zonas de libre comercio con los diferentes países. Sobre la base de

principios democráticos comunes, los derechos humanos y el Estado de Derecho, cada AEA establece estructuras de cooperación permanentes. El Consejo de Estabilización y Asociación, que se reúne una vez al año en el nivel ministerial, supervisa la aplicación y la ejecución de cada acuerdo. Cuenta con la asistencia del Comité de Estabilización y Asociación. Por último, una Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación garantiza la cooperación entre los Parlamentos de los países de los Balcanes Occidentales y el Parlamento Europeo.

Desde la entrada en vigor del AEA con Kosovo en abril de 2016, la Unión tiene AEA en vigor con todos los países candidatos y candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales. En el caso de Kosovo, se trata de un acuerdo exclusivamente de la Unión, que los Estados miembros no tienen que ratificar (cinco Estados miembros no reconocen Kosovo como Estado independiente). El comercio y las cuestiones relacionadas con el comercio en el marco de un AEA se regulan mediante acuerdos provisionales, que por lo general entran en vigor rápidamente después de su firma, puesto que el comercio es competencia exclusiva de la Unión.

#### B. Proceso de adhesión

Los países que soliciten ingresar en la Unión han de cumplir los criterios políticos de Copenhague (véase la ficha sobre la ampliación de la Unión). Una vez que un país es reconocido como candidato, avanza a través de las diferentes etapas del proceso a un ritmo que depende en gran parte de sus propios progresos.

Un país candidato debe adoptar y aplicar toda la legislación de la Unión (el acervo comunitario). La Comisión informa sobre sus avances en los informes anuales por países. Todas las decisiones importantes son adoptadas por el Consejo por unanimidad, desde la apertura de las negociaciones hasta su cierre. Por último, el tratado de adhesión es aprobado por el Parlamento y el Consejo, antes de ser ratificado por todos los Estados contratantes.

Los países candidatos y candidatos potenciales reciben ayuda financiera para llevar a cabo las reformas necesarias. Desde 2007, la financiación de la preadhesión a la Unión se canaliza a través de un instrumento único y unificado: el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).

La mayor parte de los países candidatos y candidatos potenciales también pueden participar en programas de la Unión.

### C. Cooperación regional

La integración europea y la cooperación regional están estrechamente relacionadas. Uno de los principales objetivos del Proceso de Estabilización y Asociación consiste en fomentar la cooperación entre los propios países de la región en un amplio abanico de ámbitos, especialmente en temas como, entre otros, el enjuiciamiento de los crímenes de guerra, las cuestiones transfronterizas, los refugiados y la lucha contra la delincuencia organizada. Un componente específico del IAP se centra en la cooperación regional y los programas transfronterizos.

El Consejo de Cooperación Regional (CCR), con sede en Sarajevo, opera guiado por el Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (PCEs). El CCR tiene como objetivo apoyar las aspiraciones europeas y euroatlánticas de aquellos de entre sus miembros que no pertenecen a la Unión, así como fomentar la cooperación en ámbitos como el desarrollo social y económico, la energía y las infraestructuras, la justicia y los asuntos de interior, la seguridad, la creación de capital humano y las relaciones parlamentarias. El CCR cuenta con la participación y el apoyo de la Unión y sus Estados miembros.

Otra importante iniciativa regional es el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACELC). Además, los países de los Balcanes Occidentales participan en una serie de marcos regionales.

### D. Régimen de exención de visado

Los ciudadanos de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia pueden viajar sin visado a los países del espacio Schengen desde diciembre de 2009, y los ciudadanos de Albania y Bosnia y Herzegovina, desde noviembre de 2010. En enero de 2012 se inició un diálogo con Kosovo para la liberalización del régimen de visados. En su cuarto informe sobre los progresos de Kosovo en este ámbito, de mayo de 2016, la Comisión concluyó que Kosovo había cumplido todos los requisitos, salvo dos (entre ellos, la ratificación del acuerdo fronterizo con Montenegro). El acuerdo fronterizo se ratificó en marzo de 2018, lo que significa que queda por cumplir un único requisito, a saber, un historial demostrable en materia de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

## Situación actual

### A. Albania

Albania solicitó su ingreso en la Unión el 28 de abril de 2009, pocos días después de la entrada en vigor de su AEA con la Unión. En 2012, la Comisión constató progresos notables y recomendó que se le

concediera el estatuto de candidato, siempre que se efectuara una serie de reformas pendientes. Esta condición se cumplió en su mayor parte antes de las elecciones parlamentarias celebradas en junio de 2013, que fueron valoradas positivamente por los observadores internacionales. En octubre de 2013, la Comisión recomendó de manera inequívoca que se concediese a Albania el estatuto de país candidato a la adhesión. A la vista de los progresos del país, la Comisión recomendó la apertura de negociaciones de adhesión con Albania en sus informes de 2016 y 2018.

### B. Bosnia y Herzegovina

Bosnia y Herzegovina es un país candidato potencial. Pese a que negoció y firmó, en junio de 2008, un AEA con la Unión, la entrada en vigor de este acuerdo quedó en suspenso principalmente debido a que el país no había ejecutado una sentencia clave del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La estrategia revisada que la Unión adoptó para este país, que ponía un mayor énfasis en la gobernanza económica, permitió que el AEA entrase en vigor el 1 de junio de 2015. El 15 de febrero de 2016 el país presentó su solicitud de adhesión y el 20 de septiembre de 2016 el Consejo pidió a la Comisión que presentara su opinión sobre la solicitud del país, sobre la base de las respuestas a un cuestionario exhaustivo, que la Comisión presentó a las autoridades el 9 de diciembre de 2016. La Comisión recibió el cuestionario cumplimentado el 28 de febrero de 2018 y está redactando su dictamen. La Unión también ofrece su apoyo para la aplicación del acuerdo de paz de Dayton de 1995, en particular a través de la misión Eufor Althea.

### C. Antigua República Yugoslava de Macedonia

La Antigua República Yugoslava de Macedonia solicitó su ingreso en la Unión en marzo de 2004 y se le concedió el estatuto de país candidato en diciembre de 2005, pero no ha podido iniciar las negociaciones de adhesión, principalmente por el litigio con Grecia sobre la utilización del nombre «Macedonia». Desde 2009, la Comisión ha recomendado reiteradamente que se abrieran las negociaciones, recomendación siempre apoyada por el Parlamento. El 12 de junio de 2018, tras meses de negociaciones renovadas y muy intensas, se anunció que se había alcanzado un acuerdo sobre un nuevo nombre para el país: «República de Macedonia del Norte».

### D. Kosovo

Como Bosnia y Herzegovina, Kosovo es un candidato potencial a la adhesión a la Unión. Tras su declaración unilateral de independencia en febrero de 2008, la Unión declaró que Kosovo tenía una clara perspectiva europea. Todos los Estados miembros, menos cinco (Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía), han reconocido su independencia. De

entre los países de la región, Serbia y Bosnia y Herzegovina no han reconocido Kosovo como Estado independiente. La Unión ha nombrado a un representante especial para Kosovo, que también desempeña el cargo de jefe de la Oficina de la Unión en este país, y ha puesto en marcha la misión EULEX por el Estado de Derecho, que se está desmantelando paulatinamente. En junio de 2012 se publicó una hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados. En su cuarto informe sobre los progresos de Kosovo en este ámbito, de mayo de 2016, la Comisión concluyó que Kosovo había cumplido todos los requisitos, salvo dos (entre ellos, la ratificación del acuerdo fronterizo con Montenegro). El acuerdo fronterizo se ratificó en marzo de 2018, lo que significa que queda por cumplir un único requisito, a saber, un historial demostrable en materia de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Tras la conclusión, en abril de 2013, de un acuerdo histórico entre Belgrado y Pristina (el denominado «Acuerdo de Bruselas») para normalizar sus relaciones, el Consejo Europeo decidió, en junio de 2013, abrir las negociaciones para la celebración de un AEA con Kosovo. Dicho acuerdo se firmó el 27 de octubre de 2015 y entró en vigor el 1 de abril de 2016 tras su ratificación por la Asamblea de Kosovo y por el Parlamento Europeo (aprobación). El futuro ingreso de Kosovo en la Unión —al igual que el de Serbia— sigue estando íntimamente ligado a la puesta en práctica del diálogo de alto nivel entre estos dos países, celebrado bajo los auspicios de la Unión, que debería desembocar en un acuerdo exhaustivo de normalización, jurídicamente vinculante.

### E. Montenegro

Montenegro solicitó su ingreso en la Unión en diciembre de 2008, más de dos años después de declarar su independencia (que fue reconocida por todos los Estados miembros). Se le concedió el estatuto de país candidato en diciembre de 2010 y las negociaciones de adhesión dieron comienzo en junio de 2012. De conformidad con el nuevo enfoque adoptado por la Unión en relación con el proceso de adhesión, los capítulos fundamentales relacionados con el Estado de Derecho —el capítulo 23, sobre la reforma judicial y los derechos fundamentales, y el capítulo 24, sobre libertad, seguridad y justicia— se abrieron en una fase temprana de las negociaciones, en diciembre de 2013. A finales de 2017, se habían abierto 30 capítulos de negociación, de un total de 35, con Montenegro. En febrero de 2018, la Comisión publicó una nueva estrategia para los Balcanes Occidentales en la que se afirma que Montenegro (al igual que Serbia) podría ingresar en la Unión de aquí a 2025.

### F. Serbia

Serbia presentó su solicitud de ingreso en la Unión en diciembre de 2009 y se le concedió el estatuto de país candidato en marzo de 2012, después de que Belgrado y Pristina llegaran a un acuerdo sobre la representación regional de Kosovo. En junio de 2013, el Consejo Europeo ratificó la recomendación de la Comisión de que se iniciasen las negociaciones de adhesión con Serbia, en reconocimiento de los progresos del país en el proceso de normalización de sus relaciones con Kosovo, en particular gracias al diálogo Belgrado-Pristina facilitado por la Unión. El AEA entre la Unión y Serbia entró en vigor en septiembre de 2013 y las negociaciones de adhesión con Serbia se iniciaron oficialmente el 21 de enero de 2014. En diciembre de 2015 se abrieron los dos primeros capítulos, uno de los cuales era el relativo a la normalización de las relaciones con Kosovo. Los capítulos clave 23 y 24, relativos al Estado de Derecho, se abrieron el 18 de julio de 2016. A finales de 2017, se habían abierto en total doce capítulos de negociación. En febrero de 2018, la Comisión publicó una nueva estrategia para los Balcanes Occidentales en la que se afirma que Serbia (al igual que Montenegro) podría ingresar en la Unión de aquí a 2025. El futuro ingreso de Serbia en la Unión —al igual que el de Kosovo— sigue estando íntimamente ligado a la puesta en práctica del diálogo de alto nivel entre estos dos países, celebrado bajo los auspicios de la Unión, que debería desembocar en un acuerdo exhaustivo de normalización, jurídicamente vinculante.

### Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento se ha implicado plenamente en el Proceso de Estabilización y Asociación, y su aprobación ha sido necesaria para la celebración de todos los AEA (artículo 218, apartado 6, del TFUE). El Parlamento debe asimismo aprobar el ingreso de un nuevo país en la Unión (artículo 49 del TUE). Además, gracias a sus competencias presupuestarias, influye directamente en las sumas asignadas al Instrumento de Ayuda Preadhesión. Su Comisión de Asuntos Exteriores nombra a ponentes permanentes para todos los países candidatos y candidatos potenciales. El Parlamento expresa sus posiciones sobre la ampliación en forma de resoluciones anuales que responden a los más recientes «informes anuales por países» que publica la Comisión. Por último, el Parlamento mantiene relaciones bilaterales regulares con los Parlamentos de los países de los Balcanes Occidentales a través de sus delegaciones, que tratan con los órganos correspondientes de estos países cuestiones relacionadas con los AEA y con el proceso de adhesión a la Unión.

→ André De Munter

### 5.5.3. El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte

*El Espacio Económico Europeo (EEE) fue creado en 1994 para ampliar las disposiciones de la Unión sobre el mercado interior a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Noruega, Islandia y Liechtenstein son partes en el EEE, mientras que Suiza es miembro de la AELC, pero no forma parte del EEE. La Unión y sus socios en el EEE (Noruega e Islandia) también están vinculados por diversas «políticas septentrionales» y foros centrados en el dinámico extremo septentrional de Europa y en la región ártica en general.*

#### Base jurídica

EEE: artículo 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (acuerdos de asociación).

Suiza: Acuerdo del seguro de 1989, Acuerdos bilaterales I de 1999 y Acuerdos bilaterales II de 2004.

#### EEE

##### A. Objetivos

El objetivo del Espacio Económico Europeo (EEE) es ampliar el mercado interior de la Unión para abarcar los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), algunos de los cuales no desean pertenecer a la Unión y otros que todavía no se han adherido. La legislación de la Unión relativa al mercado interior pasa a formar parte del ordenamiento jurídico de los países del EEE cuando estos aceptan su incorporación. La supervisión de su aplicación y cumplimiento corre a cargo de organismos específicos de la AELC y de un comité parlamentario mixto.

##### B. Antecedentes

En 1992, los siete países que entonces conformaban la AELC negociaron un acuerdo que les permitiría participar en el ambicioso proyecto del mercado interior de la Comunidad Europea, iniciado en 1985 y completado a finales de 1992. El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) se firmó el 2 de mayo de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

No obstante, el número de Estados de la AELC y del EEE se redujo con rapidez: Suiza decidió no ratificar el acuerdo a raíz del resultado negativo de un referéndum, y Austria, Finlandia y Suecia entraron en la Unión en 1995. Por lo tanto, Islandia, Noruega y Liechtenstein son los únicos países de la AELC que forman parte del EEE. Los diez nuevos Estados miembros que se adhirieron a la Unión el 1 de mayo de 2004 han pasado automáticamente a formar parte del EEE, al igual que Bulgaria y Rumanía en 2007 y Croacia en 2013.

En junio de 2009, Islandia presentó también su solicitud de adhesión a la Unión, en un intento por salir de la crisis financiera mundial de 2008. El Consejo acep-

tó la solicitud de Islandia el 17 de junio de 2010 y las negociaciones comenzaron en junio de 2011, pero, a raíz de las elecciones legislativas de abril de 2013, la nueva coalición de centro-derecha formada por el Partido de la Independencia y el Partido Progresista suspendió las negociaciones nada más llegar al poder en mayo de 2013. Posteriormente, en marzo de 2015, el gobierno de coalición afirmó en una carta al Consejo de la Unión Europea que no se debía considerar Islandia país candidato a la adhesión a la Unión. Aunque el gobierno no retiró oficialmente la solicitud de adhesión, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea tomó nota de la carta y se procedió a una serie de ajustes prácticos tanto en el Consejo como en la Comisión; en consecuencia, en la actualidad la Unión no da a Islandia trato de país candidato.

Cuando el Reino Unido se retire de la Unión también abandonará el EEE. Si desea permanecer en el mercado interior, puede decidir volver a adherirse a la AELC y ser miembro del EEE a través de esta. Sin embargo, esta opción se considera improbable pues el Reino Unido tendría entonces que aceptar la legislación europea, los pagos a la Unión y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

##### C. Alcance del EEE

El EEE va más allá de un acuerdo de libre comercio convencional, al ampliar a los países de la AELC (a excepción de Suiza) todos los derechos y las obligaciones del mercado interior de la Unión. El EEE incorpora las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) y las políticas conexas (competencia, transportes, energía y cooperación económica y monetaria). Además, el Acuerdo incluye políticas horizontales estrictamente vinculadas a las cuatro libertades: las políticas sociales (como la salud y la seguridad en el trabajo, el Derecho del trabajo y la igualdad de trato entre hombres y mujeres); las políticas de protección de los consumidores, medio ambiente, estadística y Derecho de sociedades; y varias políticas de acompañamiento, como las relacionadas con la investigación y el desarrollo tecnológico, que no se basan en el acervo de la Unión ni en actos jurídicamente vinculantes, sino que se aplican mediante actividades de cooperación.

## D. Límites del EEE

El Acuerdo sobre el EEE no establece disposiciones vinculantes en todos los sectores del mercado interior ni en otras políticas en virtud de los Tratados de la Unión. En particular, sus disposiciones vinculantes no se refieren a:

- la política agrícola común ni la política pesquera común (si bien el Acuerdo contiene disposiciones sobre el comercio de productos agrícolas y pesqueros);
- la unión aduanera;
- la política comercial común;
- la política exterior y de seguridad común;
- el ámbito de la justicia y los asuntos de interior (aunque todos los países de la AELC forman parte del espacio Schengen); ni
- la unión económica y monetaria (UEM).

## E. Instituciones y mecanismos del EEE

### 1. Incorporación de la legislación de la Unión

Los nuevos textos relativos al mercado interior son examinados por el Comité Mixto del EEE, compuesto por representantes de la Unión y de los tres Estados AELC del EEE. En sus reuniones mensuales, este organismo se encarga de decidir qué actos legislativos y, más en general, qué actos de la Unión (acciones, programas, etc.) se deben incorporar al EEE. La incorporación se realiza oficialmente mediante la inclusión de los actos en cuestión en las listas de protocolos y anexos al Acuerdo sobre el EEE. De esta manera, varios miles de actos de la Unión se han incorporado al Acuerdo sobre el EEE. El Consejo del EEE, compuesto por representantes del Consejo de la Unión Europea y por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados AELC del EEE, se reúne al menos dos veces al año al objeto de elaborar orientaciones políticas para el Comité Mixto.

### 2. Transposición

Tras la incorporación de un acto de la Unión al Acuerdo sobre el EEE, es necesario transponerlo a la legislación nacional de los Estados AELC del EEE (siempre que tal transposición resulte necesaria de conformidad con sus normas nacionales). Esta transposición puede adoptar la forma de una simple decisión gubernamental o requerir aprobación parlamentaria. La transposición es una operación formal, por lo que, en este punto, los actos solo pueden ser objeto de ajustes técnicos. Hay disposiciones del Acuerdo en las que se especifica que los países de la AELC deben participar en la preparación de los actos de la Unión.

### 3. Supervisión

Una vez que la legislación del mercado interior se ha ampliado a los Estados AELC del EEE, el Órgano de Vigilancia y el Tribunal de la AELC supervisan su correc-

ta transposición y aplicación. El Órgano de Vigilancia de la AELC mantiene un cuadro de indicadores del mercado interior con el que supervisa la aplicación de la legislación por parte de los países del EEE.

## 4. Papel de los Parlamentos

Tanto el Parlamento Europeo como los Parlamentos nacionales de los Estados AELC del EEE participan activamente en la supervisión del Acuerdo sobre el EEE. De conformidad con el artículo 95 del Acuerdo, se instituyó un Comité Parlamentario Mixto del EEE, que se reúne dos veces al año. El Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados del EEE se turnan para acoger dicho Comité, en cuya presidencia se alternan anualmente un diputado al Parlamento Europeo y otro de un Parlamento del EEE. Cada delegación está compuesta por doce miembros. A las reuniones asisten parlamentarios de la Asamblea Federal de Suiza en calidad de observadores. Toda la legislación de la Unión de aplicación en el EEE se somete al control de su Comité Parlamentario Mixto, cuyos miembros tienen derecho a formular preguntas orales y escritas a los representantes del Consejo del EEE y el Comité Mixto del EEE y a expresar sus opiniones en informes o resoluciones. El mismo procedimiento se emplea para controlar la aplicación de la legislación.

## Suiza

Suiza, como miembro de la AELC, participó en las negociaciones del Acuerdo sobre el EEE y lo firmó el 2 de mayo de 1992. El gobierno suizo presentó a continuación una solicitud de adhesión a la Unión el 22 de mayo de 1992. Sin embargo, tras un referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1992 y que arrojó un resultado contrario a la participación en el EEE, el Consejo Federal de Suiza detuvo la candidatura del país a la Unión y el EEE. Desde entonces, las relaciones de Suiza con la Unión han progresado mediante acuerdos bilaterales tendentes a salvaguardar la integración económica con la Unión. Las relaciones bilaterales se tensaron sobremanera tras la iniciativa contra la inmigración de febrero de 2014, cuyos resultados pusieron en tela de juicio los principios de libre circulación y mercado único sobre los que se sustentan estas relaciones. El 16 de diciembre de 2016, el Parlamento suizo adoptó la ley de aplicación del referéndum de 2014 en una manera que limitaba sus efectos y abría el camino para iniciar la normalización de las relaciones entre el país y la Unión. La ley prevé dar prioridad a los residentes en Suiza a la hora de conseguir trabajo en aquellos sectores con tasas de desempleo superiores a la media. La Unión considera que las modificaciones a la ley de extranjería constituyen un paso en la dirección correcta y que es posible aplicar esta ley de forma que no se limiten los derechos de los ciudadanos de la Unión en el marco del acuerdo sobre la libre circulación de personas.



A raíz de la reunión entre la presidenta suiza, Doris Leuthard, y el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, celebrada en Bruselas el 6 de abril de 2017, se creó una dinámica positiva y se reanudó el trabajo en una serie de cuestiones pendientes. Se actualizaron una serie de acuerdos bilaterales, incluido el acuerdo de reconocimiento mutuo. En noviembre de 2017, la Unión y Suiza firmaron un nuevo acuerdo, a fin de vincular sus regímenes de comercio de derechos de emisión (RCDE), y Suiza puso en marcha el procedimiento interno para una nueva contribución económica del país con objeto de reducir las disparidades económicas y sociales en algunos Estados miembros de la Unión. A finales de 2017, la Comisión Europea adoptó la Decisión de ejecución (UE) 2017/2441 por la que reconoce los centros de negociación suizos como admisibles a efectos del cumplimiento con la obligación de negociación en lo que respecta a las acciones tal como se especifica en los nuevos Directiva y Reglamento sobre mercados de instrumentos financieros (DMIF II/RMIF), que entraron en vigor el 3 de enero de 2018. Se concedió no obstante la equivalencia financiera solo por un año y su renovación dependerá de los avances en las negociaciones de los acuerdos institucionales. Si bien esta decisión tensó en cierta medida las relaciones entre la Unión y Suiza, también puede haber dado el impulso, largamente esperado, a las negociaciones institucionales, que se pusieron en marcha en primavera de 2014. La Unión y Suiza han firmado más de 120 acuerdos bilaterales, incluidos un acuerdo de libre comercio en 1972 y dos grandes paquetes de acuerdos bilaterales sectoriales mediante los cuales una parte importante de la legislación suiza se adaptó a la de la Unión en el momento de la firma. El primer paquete de acuerdos sectoriales (a los que se conoce como «Acuerdos bilaterales I») fue suscrito en 1999 para su entrada en vigor en 2002. Estos siete acuerdos abarcan los aspectos relacionados con la libre circulación y la apertura recíproca de los mercados<sup>[1]</sup>. En 2004 se firmó otro paquete de acuerdos sectoriales («Acuerdos bilaterales II»), que entró en vigor gradualmente durante el período 2005-2009. Estos acuerdos tienen que ver fundamentalmente con el refuerzo de la cooperación económica y la ampliación de la cooperación a los ámbitos del asilo y la libre circulación dentro del espacio Schengen<sup>[2]</sup>.

<sup>[1]</sup> En estos siete acuerdos se abordan la libre circulación de personas, el transporte aéreo, el transporte terrestre, el comercio de productos agrícolas, las barreras técnicas al comercio, la contratación pública y la cooperación en materia de investigación.

<sup>[2]</sup> Estos acuerdos están relacionados con la participación de Suiza en los Acuerdos de Schengen y Dublín, así como con los acuerdos en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro, los productos agrícolas transformados, las estadísticas y la lucha contra el fraude, la participación en el programa MEDIA de la Unión y la Agencia Europea de Medio Ambiente, y la aportación económica de Suiza a la cohesión económica y social de los nuevos Estados miembros de la Unión.

Si bien con estos acuerdos se han intensificado las relaciones económicas, también se ha creado una red compleja, y en ocasiones incoherente, de obligaciones a las que no es fácil atender. Los acuerdos bilaterales se actualizan periódicamente. A diferencia del Acuerdo sobre el EEE, los acuerdos bilaterales con Suiza son de carácter estático, dado que no existen mecanismos adecuados para adaptar los acuerdos a los cambios en la legislación de la Unión, ni tampoco hay mecanismos de supervisión ni mecanismos eficientes de solución de litigios. A fin de solventar estos problemas, el 22 de mayo de 2014 Suiza y la Unión entablaron negociaciones para alcanzar un acuerdo marco institucional. Estas negociaciones tienen por objeto tanto resolver los problemas derivados del carácter cambiante del acervo de la Unión relativo al mercado interior como implantar un mecanismo de solución de litigios en la red actual de tratados bilaterales. Las negociaciones del acuerdo marco institucional son de vital importancia, pues el Consejo de la Unión Europea está firmemente decidido a no conceder a Suiza ningún otro tipo de acceso al mercado único (por ejemplo, a la electricidad) sin dicho acuerdo y ha vinculado con él también la ya mencionada renovación de la equivalencia financiera DMIF II/RMIF.

## Políticas septentrionales

La Unión participa activamente en varias políticas y foros dedicados a la rápida evolución del extremo septentrional de Europa y a la región ártica en general, especialmente mediante su aportación a las siguientes iniciativas:

- La Dimensión Septentrional, que desde 2007 ha servido de política común para la Unión, Rusia, Noruega e Islandia. Esta política complementa el diálogo entre la Unión y Rusia y ha conducido a asociaciones sectoriales eficaces de cooperación en las regiones del mar Báltico y del mar de Barents. La Dimensión Septentrional cuenta con un órgano parlamentario (el Foro Parlamentario de la Dimensión Septentrional) del que es miembro fundador el Parlamento Europeo.
- El Consejo de Estados del Mar Báltico (CEMB), formado en 1992 por la Unión y los Estados de la cuenca del Báltico tras la disolución de la URSS. Todos los Estados miembros del CEMB participan en la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico, de la que también forma parte el Parlamento Europeo.
- La cooperación en la región del mar de Barents, que agrupa tanto las regiones septentrionales de Finlandia, Noruega y Suecia como las noroccidentales de Rusia. Esta cooperación tiene lugar a través del Consejo Regional de Barents subestatal; el Consejo Euroártico de Barents, interestatal (del cual es miembro la Unión), y una conferen-

cia parlamentaria (de la que forma parte el Parlamento Europeo).

- Los asuntos relativos al Círculo Polar Ártico: la política ártica de la Unión se basa en Comunicaciones de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (2008, 2012 y 2016), Conclusiones del Consejo (2009, 2014 y 2016) y Resoluciones del Parlamento Europeo (2011 y 2014). El 16 de marzo de 2017, el Parlamento Europeo aprobó una nueva Resolución titulada «Una política integrada de la Unión para el Ártico». En 2013, el Consejo Ártico concedió a la Unión el derecho de asistir a sus reuniones. Sin embargo, todavía

no ha tomado una decisión con respecto a su petición de 2008, en la que solicita la categoría de observador oficial. El Parlamento Europeo es miembro de la Conferencia de Parlamentarios de la Región Ártica.

- El Consejo Nórdico invita periódicamente a sus sesiones anuales al Parlamento Europeo, y delegaciones de este y del Consejo Nórdico Occidental (integrado por parlamentarios de las Islas Feroe, Groenlandia e Islandia) se reúnen asimismo una vez al año.

---

→ Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos

## 5.5.4. La política europea de vecindad

*La política europea de vecindad se aplica a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania. Su objetivo es reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos. Se basa en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Es una política bilateral entre la Unión y cada país socio, completada con iniciativas regionales de colaboración: la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo<sup>[1]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Para obtener más información acerca de las relaciones bilaterales entre la Unión y sus socios orientales y mediterráneos, consúltense las fichas sobre estos temas (5.5.5, 5.5.6 y 5.5.7).

### Base jurídica

- Artículo 8 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Título V del TUE (acción exterior).
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Objetivos generales

Por medio de la política europea de vecindad (PEV), la Unión ofrece a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes (la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible). La PEV abarca la coordinación política y una integración económica más profunda, mayor movilidad y contactos interpersonales. El nivel de ambición de las relaciones depende del grado en que dichos valores sean compartidos. La PEV es distinta del proceso de ampliación, sin por ello predecir la evolución futura de las relaciones entre países vecinos y la Unión. En 2011, la Unión revisó la PEV y, como respuesta a los acontecimientos sucedidos en algunos países árabes, pasó a prestar más atención al fomento de una democracia profunda y sostenible y de un desarrollo económico integrador. Una democracia profunda y sostenible significa, en especial, elecciones libres y justas, medidas de lucha contra la corrupción, independencia judicial, control democrático sobre las fuerzas armadas, y libertad de expresión, reunión y asociación. La Unión destacó asimismo el papel desempeñado por la sociedad civil en el proceso e introdujo el principio «más por más», según el cual la Unión establece asociaciones más fuertes con aquellos vecinos que consiguen hacer mayores progresos en pos de una reforma democrática. En marzo de 2015, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) pusieron en marcha un proceso de consulta para volver a revisar la PEV. Uno de sus objetivos principales consistía en adaptar los instrumentos de la PEV para tener más en cuenta las aspiraciones concretas de los países socios. En este contexto, el Parlamento Europeo aprobó el 9 de julio de 2015 una Resolución en la

que subrayaba la necesidad de una PEV más estratégica, específica, flexible y coherente. El 11 de noviembre de 2015 se presentó una Comunicación del SEAE y de la Comisión en este sentido, basada en los resultados de la consulta.

### Instrumentos

Parte central de la PEV son los planes de acción bilaterales y las prioridades de asociación que ha elaborado la Unión con la mayoría de los países socios. En ellos se establecen los programas de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años). En los planes de acción y las prioridades de asociación de la PEV se reflejan las necesidades, los intereses y las capacidades de la Unión y del socio de que se trate. Con ellos se busca impulsar sociedades democráticas, socialmente equitativas e inclusivas, fomentar la integración económica y mejorar los movimientos transfronterizos de las personas. La PEV se basa en los acuerdos jurídicos en vigor entre la Unión y sus socios: los acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) y, más recientemente, los acuerdos de asociación.

La Unión contribuye al logro de los objetivos de la PEV mediante el apoyo económico y la cooperación política y técnica. Los fondos se canalizan principalmente a través del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), con una dotación de 15 400 millones de euros para el periodo 2014-2020. También se utilizan para financiar la PEV otros instrumentos y programas, como el Instrumento para la Sociedad Civil. La Comisión ofrece asimismo apoyo financiero en forma de subvenciones a los socios, y el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo completan este apoyo mediante préstamos. Además, se han elaborado nuevos instrumentos en el marco de la PEV para fomentar el acceso a los mercados, en especial mediante la negociación de acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo, así como para mejorar la movilidad y la gestión de la migración. De este modo, se han ofrecido y celebrado con algunos socios asociaciones de movilidad y regímenes de facilitación o liberalización de visados.

Cada año, el SEAE y la Comisión publican los informes de situación de la PEV. Aunque la PEV está concebida como un conjunto de dispositivos políticos comunes, también permite que la Unión adapte y «diferencie» sus políticas según las características concretas de cada socio. En la actualidad, se está debatiendo el futuro marco financiero plurianual posterior a 2020.

## Dimensiones regionales

### A. Asociación Oriental

La Asociación Oriental se formó para mejorar las relaciones de la Unión con la mayor parte de sus vecinos del este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Acordada en 2008 e inaugurada en 2009, la Asociación Oriental se basa en la PEV.

#### 1. Objetivos

El principal objetivo de la Asociación Oriental es acelerar la asociación política e intensificar la integración económica entre la Unión y sus vecinos orientales. El nivel de integración y de cooperación refleja el compromiso de cada país con las estructuras, normas y valores europeos, así como sus avances en este sentido. La Asociación Oriental busca fomentar la democracia y la buena gobernanza, reforzar la seguridad energética, promover reformas sectoriales (incluida la protección del medio ambiente), fomentar los contactos interpersonales, apoyar el desarrollo económico y social, y ofrecer financiación adicional para proyectos con objeto de reducir los desequilibrios socioeconómicos y aumentar la estabilidad<sup>[1]</sup>.

#### 2. Estructuras

Las cumbres de la Asociación Oriental, que se celebran cada dos años, cuentan con la participación tanto de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y de los países socios como de representantes del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del SEAE.

En la quinta cumbre de la Asociación Oriental, celebrada en Bruselas el 24 de noviembre de 2017, los participantes hicieron balance de lo conseguido durante los dos años previos y expresaron su deseo de poner en práctica un documento de trabajo conjunto<sup>[2]</sup> en el que se propone un enfoque más centrado en la obtención de resultados respecto de cada una de las cuatro prioridades fijadas en la declaración conjunta de la Cumbre de la Asociación Oriental celebrada en Riga el 22 de mayo de 2015:

- desarrollo económico y oportunidades de mercado;

- refuerzo de las instituciones y buena gobernanza;
- conectividad, eficiencia energética, medio ambiente y cambio climático; y
- movilidad y contactos interpersonales.

La Recomendación sobre la Asociación Oriental que el Parlamento aprobó el 15 de noviembre de 2017, en la fase previa a la cumbre, supuso una aportación ambiciosa con visión de futuro.

La vertiente multilateral de la Asociación Oriental se basa en cuatro plataformas temáticas: la democracia, la buena gobernanza y la estabilidad; la integración económica y la convergencia con las políticas de la Unión; la seguridad energética; y los contactos entre ciudadanos. Funcionarios de alto nivel se reúnen por lo menos dos veces al año, y los ministros de Asuntos Exteriores, una vez al año. En ocasiones se impulsa la labor de las plataformas mediante reuniones ministeriales sectoriales.

También se han puesto en marcha iniciativas emblemáticas, entre las que se incluyen un programa de gestión integrada de las fronteras, un instrumento para las pymes, mercados regionales de la electricidad, y medidas para mejorar la eficiencia energética, aumentar el uso de fuentes de energía renovables, y fomentar una buena gobernanza medioambiental, así como para prevenir las catástrofes naturales o de origen humano, y prepararse y responder ante estas.

La Asamblea Parlamentaria Euronest<sup>[3]</sup>, creada en 2011, es el componente parlamentario de la Asociación Oriental, donde cumple las funciones de consulta, supervisión y seguimiento. Su principal objetivo es reunir a los Parlamentos de los países de la Asociación Oriental y el Parlamento Europeo, así como el fomento de los contactos interpersonales, la promoción de la participación activa de la sociedad civil, y una intervención más dinámica en el diálogo cultural, y está basada en intereses y compromisos mutuos, y en los principios de diferenciación, titularidad compartida y responsabilidad. Una de sus funciones es controlar la ayuda brindada por la Unión a los países de la Asociación Oriental, y puede asimismo emitir recomendaciones a las estructuras intergubernamentales de la Asociación Oriental al objeto de promover una mayor integración política y económica entre dichos países y la Unión.

La Asamblea ha celebrado hasta la fecha seis periodos de sesiones ordinarios, el último en Kiev entre los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 2017<sup>[4]</sup>, y está compuesta por sesenta diputados al Parlamento Europeo y diez diputados al Parlamento de cada uno de los países socios. Sin embargo, puesto que el Parlamento Europeo no reconoce la Asamblea Na-

[1] Para obtener más información, consúltese la sección relativa a la Asociación Oriental en la página web del SEAE.

[2] «Asociación Oriental – 20 objetivos para 2020: Centrarse en las prioridades clave y los resultados tangibles».

[3] Para obtener más información acerca de Euronest y sus actividades, consúltese la página web de esta Asamblea.

[4] La próxima sesión tendrá lugar en Bruselas del 25 al 27 de junio de 2018.

cional de Bielorrusia como institución elegida democráticamente, actualmente ningún «parlamentario» bielorruso forma parte de Euronest. La Asamblea Parlamentaria Euronest cuenta con cuatro comisiones permanentes: Comisión de Asuntos Políticos, Derechos Humanos y Democracia; Comisión de Integración Económica, Aproximación de las Legislaciones y Convergencia con las Políticas de la Unión; Comisión de Seguridad Energética, y Comisión de Asuntos Sociales, Educación, Cultura y Sociedad Civil.

Además, el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental<sup>[1]</sup> emite recomendaciones con el fin de influir en las instituciones de la Unión y en los Gobiernos nacionales de la Asociación.

## B. Unión por el Mediterráneo (UPM)

La Unión por el Mediterráneo (UPM) engloba a los veintiocho Estados miembros de la Unión, la Unión Europea y quince países mediterráneos (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria —cuya participación está en suspenso debido a la guerra civil—, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía). La Liga de los Estados Árabes ha participado en todas las reuniones desde 2008, y Libia tiene estatuto de observador.

### 1. Objetivos

La UPM constituye un marco multilateral para las relaciones políticas, económicas y sociales entre la Unión y los países del sur y el este del Mediterráneo. Se inició en 2008 en la Cumbre de París, como continuación de la Asociación Euromediterránea (Euromed), conocida también como Proceso de Barcelona. La UPM se inspira en los objetivos definidos por la Declaración de Barcelona (1995), es decir, crear un espacio de paz, estabilidad, seguridad y prosperidad económica compartida, con pleno respeto de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, fomentando al mismo tiempo la comprensión entre culturas y civilizaciones de la región euromediterránea.

### 2. Estructuras

Al frente de la UPM está una copresidencia, lo que pone de relieve el reparto de responsabilidades entre ambas partes que caracteriza al grupo. Desde

2012, la Unión Europea ha asumido la copresidencia del norte, y Jordania, la copresidencia del sur. El principal órgano de dirección de la UPM es la reunión de altos funcionarios, que supervisa y coordina el trabajo de esta organización. Este órgano también aprueba el presupuesto y el programa de trabajo de la secretaría, prepara las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y otras configuraciones ministeriales, y designa al secretario general y a los seis vice secretarios generales, además de debatir sobre las propuestas de proyectos que la secretaría presenta para su aprobación y adopción. La función de la secretaría de la UPM consiste, sobre todo, en determinar, procesar, promover y coordinar proyectos técnicos en sectores como el transporte, la energía, el agua, la protección del medio ambiente, la educación superior y la movilidad, la investigación, los asuntos sociales, el empoderamiento de la mujer, o el empleo y el desarrollo económico, que mejoran la cooperación e influyen directamente en las condiciones de vida de los ciudadanos. La Unión es el principal donante al presupuesto de la secretaría de la UPM.

La Asamblea Parlamentaria de la UPM se basa en la labor de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y cuenta con 280 miembros: 132 miembros de la Unión (83 de los 28 Parlamentos nacionales de la Unión y 49 del Parlamento Europeo), 8 miembros de los países europeos mediterráneos asociados (Albania, Bosnia y Herzegovina, Mónaco y Montenegro), 130 miembros de los 10 países de las orillas sur y este del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Siria —actualmente suspendida—, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía), y 10 miembros de Mauritania. La Asamblea Parlamentaria de la UPM celebra por lo menos una sesión plenaria al año; la última tuvo lugar en El Cairo en abril de 2018. Adopta resoluciones o recomendaciones sobre todos los aspectos de la cooperación euromediterránea que afectan a los órganos ejecutivos de la UPM, al Consejo de la Unión Europea, a la Comisión Europea y a los Gobiernos nacionales de los países socios. El Parlamento Europeo ocupa en la actualidad la presidencia rotatoria (2018-2019). La Asamblea cuenta con cinco comisiones: Asuntos Políticos, Asuntos Económicos, Cultura, Mujeres y Energía.

→ Kirsten Jongberg / Mario Damen / Jérôme Legrand

[1] Para obtener más información acerca del Foro de la Sociedad Civil, consúltese su página web.

## 5.5.5. Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia

*Seis Estados de la antigua Unión Soviética participan en la Asociación Oriental con la Unión, creada en 2009: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Esta Asociación se creó para apoyar la labor de reforma política, social y económica de estos países, con el fin de reforzar la democratización y la buena gobernanza, la seguridad energética, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social. Con la excepción de Bielorrusia, todos los miembros de la Asociación pertenecen a la Asamblea Parlamentaria Euronest.*

### Ucrania

Los dramáticos acontecimientos vividos en Ucrania desde noviembre de 2013 comenzaron como una protesta a favor de la Unión y en contra de la decisión del entonces presidente Víktor Yanukóvich de no firmar el Acuerdo de Asociación con la Unión, rubricado en marzo de 2012. Finalmente, este movimiento provocó un cambio de gobierno y condujo a la celebración de unas elecciones parlamentarias (en octubre de 2014) que llevaron al poder a partidos europeístas y reformistas.

A raíz del movimiento Euromaidán, Rusia anexionó ilegalmente Crimea en marzo de 2014, y la parte oriental de Ucrania se vio sumida en un conflicto armado propiciado por los separatistas apoyados por Rusia. Según las Naciones Unidas, más de 10 000 personas han muerto en Ucrania desde el estallido del conflicto<sup>[1]</sup>. Esta cifra incluye a las 298 personas que, el 17 de julio de 2014, viajaban en el vuelo MH17 de Malaysia Airlines que se estrelló en una zona controlada por los separatistas.

Pese a los Acuerdos de Minsk alcanzados en 2015 y la creación de formatos de negociación como el Grupo de contacto tripartito y el cuarteto de Normandía, los rebotes periódicos de los combates ponen en tela de juicio la sostenibilidad de la tregua. La Unión ha vinculado sus sanciones económicas a Rusia al pleno respeto del Acuerdo de Minsk por parte de Moscú. Las sanciones siguen en vigor desde entonces.

Desde el 11 de junio de 2017, los ciudadanos ucranianos con pasaporte biométrico pueden viajar sin visado a la Unión por un periodo de hasta 90 días, dado que Ucrania cumple todos los criterios de referencia del Plan de Acción para la Liberalización de Visados. Este régimen de exención de visados a corto plazo busca facilitar los contactos interpersonales y reforzar los lazos comerciales, sociales y culturales entre la Unión y Ucrania<sup>[2]</sup>.

El Acuerdo de Asociación entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y se ha aplicado parcialmente y con carácter provisional desde el 1 de noviembre de 2014. La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) —uno de los pilares del Acuerdo— está plenamente operativa desde el 1 de enero de 2016.

El Acuerdo de Asociación ofrece nuevas oportunidades económicas tanto a la Unión como a Ucrania y ha permitido a la Unión reforzar su posición como primer socio comercial de Ucrania. En los ocho primeros meses de 2017, las exportaciones de Ucrania a la Unión y las importaciones ucranianas procedentes de la Unión registraron un aumento de aproximadamente el 27 % en comparación con el mismo período del año anterior<sup>[3]</sup>.

Además de su respaldo político, la Unión también se ha comprometido a conceder un paquete de ayudas de 12 800 millones de euros en apoyo del proceso de reformas en Ucrania, de los que 2 810 millones ya se han desembolsado en forma de ayuda macrofinanciera. En el marco de un programa de reformas definido conjuntamente, la Unión sigue de cerca los avances que se dan en una serie de ámbitos prioritarios: la lucha contra la corrupción, la reforma del poder judicial, las reformas constitucional y electoral, la mejora del entorno empresarial y la eficiencia energética, y la reforma de la administración pública. El tercer y último tramo de la ayuda macrofinanciera, por valor de 600 millones de euros, se canceló el 18 de enero de 2018 habida cuenta del incumplimiento por parte de Ucrania de las condiciones establecidas. La Comisión propuso entonces un nuevo programa de ayuda macrofinanciera de 1 000 millones de euros en marzo de 2018. El texto final de la propuesta fue formalmente aprobado por el Parlamento Europeo en el periodo parcial de sesiones de junio de 2018, y está a la espera de su aprobación por el Consejo<sup>[4]</sup>.

En otoño de 2014, la Comisión creó un Grupo de apoyo a Ucrania compuesto por expertos proce-

<sup>[1]</sup> <https://news.un.org/en/story/2017/06/559322-conflict-ukraine-enters-fourth-year-no-end-sight-un-report>.

<sup>[2]</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en).

<sup>[3]</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en).

<sup>[4]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623530/EPRS\\_ATA\(2018\)623530\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623530/EPRS_ATA(2018)623530_ES.pdf).

dentes de las instituciones de la Unión y los Estados miembros, que realiza labores de coordinación y asesoramiento para las autoridades ucranianas en sectores clave de la reforma.

Establecida en Ucrania en diciembre de 2014, la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM) coordina el apoyo internacional al sector de la seguridad civil y, además de ocuparse de las actividades operativas, ofrece asesoramiento estratégico, incluida formación, a las autoridades ucranianas sobre la forma de desarrollar unos servicios de seguridad responsables, eficientes y sostenibles que refuercen el Estado de Derecho.

### A. Posición del Parlamento Europeo

Desde el inicio de la actual legislatura, en julio de 2014, el Parlamento Europeo ha aprobado 10 resoluciones sobre Ucrania. La más reciente, sobre los casos de los líderes tártaros de Crimea Ajtem Chiygoz e Ilmi Umerov, y del periodista Mykola Semena, fue aprobada el 5 de octubre de 2017. El 11 de octubre de 2016, el líder de los tártaros de Crimea, Mustafa Dzhemilev, fue preseleccionado para el Premio Sájarov 2016.

### B. Cooperación interparlamentaria

Bajo la dirección de Elmar Brok, diputado al Parlamento Europeo encargado de las actividades de apoyo a la democracia en Ucrania, el Parlamento Europeo también está aplicando un ambicioso programa de creación de capacidades dirigido al Parlamento ucraniano, la Rada Suprema (Verkhovna Rada). Esta labor se basa en las recomendaciones elaboradas como parte de la misión de evaluación de las necesidades dirigida por Pat Cox, antiguo presidente del Parlamento Europeo, entre septiembre de 2016 y febrero de 2017.

El Parlamento también se encarga de la gestión de un proceso de mediación, conocido como «diálogo Jean Monnet», que reúne al presidente de la Rada Suprema y a líderes de los diferentes movimientos políticos para hacer un seguimiento de la aplicación de estas recomendaciones.

El apoyo del Parlamento y el refuerzo de las capacidades se enmarcan jurídicamente en el Memorando de Entendimiento firmado con la Rada Suprema el 3 de julio de 2015 y el Acuerdo de Cooperación Administrativa firmado por los secretarios generales de los dos órganos parlamentarios en marzo de 2016.

La séptima reunión de la Comisión Parlamentaria de Asociación UE-Ucrania se celebró los días 18 y 19 de abril de 2018. En su declaración final y recomendaciones, la Comisión reitera su firme apoyo a la so-

beranía y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Expresa su satisfacción por las medidas adoptadas recientemente para facilitar la aplicación del Acuerdo de Asociación, como la hoja de ruta legislativa de 28 de febrero de 2018. Reconoce la labor de reforma efectuada desde 2014 pese a la existencia de unas condiciones altamente desfavorables y se congratula, en particular, de los avances realizados en ámbitos como la contratación pública, la estabilización macroeconómica, la asistencia sanitaria, la reforma de las pensiones y el proceso de descentralización. Asimismo, reitera que una lucha eficaz contra la corrupción es vital para el éxito del proceso de reforma en su conjunto, así como para completar la reforma judicial en curso<sup>[1]</sup>.

### C. Observación electoral

El Parlamento Europeo se ha mantenido muy activo en la observación de elecciones en Ucrania; envió tres misiones de observación en 2014 y 2015: a las elecciones presidenciales del 25 de mayo de 2014, las elecciones parlamentarias del 26 de octubre de 2014 y las elecciones locales del 25 de octubre de 2015.

Según los observadores internacionales, las elecciones parlamentarias celebradas en octubre de 2014 estuvieron bien organizadas, fueron transparentes y democráticas y, en términos generales, se desarrollaron de conformidad con las normas internacionales. Se consideró que con estas elecciones se habían consolidado las buenas prácticas electorales constatadas en anteriores elecciones presidenciales celebradas en el país. No obstante, persistían algunas irregularidades, la mayoría de ellas (un 90 %) en relación con candidatos de circunscripciones uninominales de las regiones meridionales. El 2 de noviembre de 2014 se celebraron elecciones presidenciales y parlamentarias en las regiones orientales del país. La Unión no reconoció las elecciones, que consideró ilegales y contrarias a la letra y el espíritu de los Acuerdos de Minsk. Las elecciones a la Duma rusa se celebraron en el territorio de Crimea el 18 de septiembre de 2016 sin que participara como observadora la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH). Las elecciones presidenciales rusas del 18 de marzo de 2018 también se celebraron en Crimea, lo que les valió la condena de la Unión y llevó a la adopción de nuevas sanciones por parte de esta<sup>[2]</sup>.

[1] [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/141920/Final%20statement%20and%20recommendations%207th%20EU-Ukraine%20PAC\\_final%20clean.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/141920/Final%20statement%20and%20recommendations%207th%20EU-Ukraine%20PAC_final%20clean.pdf).

[2] <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/14/ukraine-eu-adds-five-persons-involved-in-the-organisation-of-russian-presidential-elections-in-illegally-annexed-crimea-and-sevastopol-to-sanctions-list/>.

## Moldavia

El 27 de junio de 2014, la Unión y Moldavia firmaron un Acuerdo de Asociación que incluye un acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo, aplicado de forma provisional desde septiembre de 2014. El Acuerdo de Asociación refuerza los lazos políticos y económicos de Moldavia con la Unión. Establece un plan de reformas en ámbitos clave para la buena gobernanza y el desarrollo económico y fortalece la cooperación en varios sectores. Con la firma del Acuerdo, Moldavia se compromete a reformar sus políticas nacionales basándose en la legislación y las prácticas de la Unión. La hoja de ruta para la aplicación del Acuerdo de Asociación se define en el Programa de Asociación revisado 2017-2019, adoptado en agosto de 2017, que establece trece prioridades clave. Para poder poner en práctica este ambicioso Programa, el país se beneficia de importantes ayudas de la Unión.

En abril de 2014, Moldavia se convirtió en el primer país de la Asociación Oriental que se beneficia de un régimen de exención de visados. A raíz del escándalo de fraude bancario en 2014, la ayuda de la Unión se suspendió temporalmente. Sin embargo, tras un acuerdo alcanzado a finales de 2016 sobre un programa entre Moldavia y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo objetivo principal era la estabilización del sector bancario moldavo, y teniendo en cuenta el cumplimiento por parte de Moldavia de otras condiciones del apoyo presupuestario (por ejemplo, los avances en la gestión de las finanzas públicas), la Unión volvió a activar sus ayudas. En el periodo 2014-2017, la ayuda bilateral concedida a Moldavia con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) osciló entre los 335 y los 410 millones de euros. El nuevo programa plurianual de la Unión para el periodo 2017-2020 (284 a 348 millones de euros), adoptado en septiembre de 2017, se centra en los siguientes ámbitos prioritarios: desarrollo económico y oportunidades de mercado; refuerzo de las instituciones y buena gobernanza, incluidos el Estado de Derecho y la seguridad; conectividad, eficiencia energética, medio ambiente y cambio climático; y movilidad y contactos interpersonales.

Tras una campaña electoral relativamente tranquila, centrada principalmente en cuestiones geopolíticas (la Unión frente a la Unión Económica Euroasiática), las elecciones parlamentarias celebradas en Moldavia el 30 de noviembre de 2014 dieron la mayoría a una coalición liberal europeísta y reformista, si bien el Partido Socialista prorruso obtuvo el 21,37 % de los votos. El 14 de junio de 2015 se celebraron elecciones locales, que se saldaron con la victoria, por escaso margen, de los partidos europeístas frente al grupo prorruso. Miles de ciudadanos salieron a la calle para manifestarse en contra de los grandes escándalos de corrupción. Desde las elecciones se han sucedido en el poder cuatro gobiernos diferentes,

muestra de la inestabilidad política en la que está sumido el país.

El candidato prorruso del Partido Socialista, Igor Dodon, ganó las elecciones presidenciales celebradas en otoño de 2016.

Pese a su gran impopularidad, la coalición en el poder adoptó una nueva ley electoral el 20 de julio de 2017, en la que se pasaba de un sistema proporcional a un sistema mixto, con 51 diputados elegidos en circunscripciones según un sistema mayoritario y en una única vuelta, y 50 diputados elegidos por representación proporcional. La ley fue aprobada pese a las opiniones negativas de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa y la OIDDH de la OSCE y de los mensajes enviados previamente por líderes de la Unión.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta Moldavia sigue siendo la región separatista de Transnistria, que ha declarado su independencia de manera unilateral. La Unión participa como observadora en el proceso de negociación 5+2 para la resolución del conflicto de Transnistria y aboga por una solución pacífica y global basada en la soberanía y la integridad territorial de Moldavia con un estatuto especial para la región de Transnistria.

Además, en otoño de 2016 afloraron tensiones políticas entre Chisináu y Comrat (la capital de Gagauzia), como resultado de la interpretación de la ley de 1994 sobre el estatuto especial de esta región y de otros sucesos de índole política (incluida la orden de detención dictada contra cuatro políticos de Gagauzia). El conflicto político se resolvió posteriormente gracias a la mediación de los embajadores de la OSCE, los EE. UU. y la Unión en el país.

### A. Posición del Parlamento Europeo

El 4 de julio de 2017, el Parlamento Europeo adoptó su Posición sobre la propuesta de la Comisión relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a Moldavia por un valor máximo de 100 millones de euros. El Parlamento destacó que esta ayuda debe contribuir al restablecimiento de una situación de financiación exterior sostenible para el país y apoyar su desarrollo económico y social. También instó a la Comisión y al Servicio Europeo de Acción Exterior a controlar el cumplimiento de las condiciones previas y los objetivos de la financiación. En una declaración conjunta que acompañaba a la Resolución, el Parlamento, el Consejo y la Comisión subrayan que una condición previa para la concesión de ayuda macrofinanciera es que se respeten una serie de mecanismos democráticos eficaces, en particular un sistema parlamentario y el Estado de Derecho.

### B. Cooperación interparlamentaria

Las relaciones entre la Unión y Moldavia se formalizaron en 2014 con la firma del Acuerdo de Asociación. La primera reunión del Consejo de Asociación



UE-Moldavia se celebró el 16 de marzo de 2015, y la quinta reunión de la Comisión Parlamentaria de Asociación UE-Moldavia tuvo lugar en Estrasburgo en abril de 2018<sup>[1]</sup>. En su declaración final y recomendaciones, la Comisión anima a las instituciones moldavas a que colaboren entre ellas y se concentren en la realización de reformas tangibles orientadas a mejorar de forma concreta las vidas de los ciudadanos moldavos, en particular gracias a una mayor prosperidad y la consolidación del Estado de Derecho, y destaca la necesidad de seguir centrándose en la aplicación del Acuerdo de Asociación y del acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo. La Comisión destaca el importante papel que desempeña la sociedad civil moldava en el seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Asociación y pide a las autoridades moldavas que la protejan y fortalezcan proporcionándole un marco jurídico sólido y evitando normativas o investigaciones innecesarias e intrusivas que puedan obstaculizar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y el programa de reformas. Asimismo, la Comisión pide a todas las partes que velen por que las próximas elecciones parlamentarias cumplan con las obligaciones y las normas internacionales en materia de elecciones democráticas y tengan en cuenta las recomendaciones de las anteriores misiones internacionales de observación electoral. Recuerda igualmente la importancia de garantizar el pluralismo de los medios de comunicación, incluida una pluralidad de canales de televisión, así como la protección de los medios de comunicación independientes y de la libertad de expresión. Por último, insiste especialmente en la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero y en la necesidad de promover un sistema judicial imparcial y eficaz, e insta a las autoridades a que garanticen que la nueva estrategia de justicia para el período 2018-2020 resuelva las carencias actuales.

### C. Observación electoral

El Parlamento ha sido invitado como observador de todas las elecciones parlamentarias celebradas recientemente en Moldavia. Los observadores internacionales de la misión de observación de larga duración de la OIDDH de la OSCE hicieron una valoración relativamente positiva de las elecciones legislativas celebradas el 30 de noviembre de 2014. Junto con la OIDDH de la OSCE, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, una misión de observación del Parlamento Europeo supervisó las elecciones parlamentarias del 8 de octubre de 2016. La delegación del Parlamento Europeo también observó las elecciones presidenciales de 2016. La delegación elogió el trabajo de la comisión electoral central y celebró el elevado número de candidatas, pero condenó el uso excesivo

de recursos administrativos, la falta de transparencia en la financiación de la campaña y el desequilibrio en la cobertura de los medios de comunicación.

### Bielorrusia

En las últimas décadas, las relaciones de la Unión con Bielorrusia han atravesado momentos difíciles, debido a las constantes violaciones de los derechos humanos y civiles en el país. Sin embargo, desde 2015 Bielorrusia ha mostrado una actitud más abierta hacia la Unión y la Asociación Oriental. Sus relaciones con los países occidentales mejoraron antes de las elecciones presidenciales de octubre de 2015, y desempeñó un importante papel como anfitriona en la mediación de la Unión en la crisis de Ucrania. En respuesta, la Unión se ha comprometido a aplicar una política de «colaboración crítica» con Bielorrusia, tal como se indica en las Conclusiones del Consejo de 15 de febrero de 2016.

Si bien la Unión condena las violaciones de derechos humanos —bien documentadas— de Bielorrusia, Bruselas está dispuesta a reforzar el compromiso de la Unión y la cooperación sectorial a condición de que la relación se base en valores comunes. El diseño de la política de la Unión en relación con Bielorrusia en los próximos años sigue dependiendo principalmente de la adopción por parte de este país de medidas concretas de respeto de las libertades fundamentales universales, el Estado de Derecho y los derechos humanos, también en relación con la pena de muerte.

El 25 de febrero de 2016, el Consejo decidió no prorrogar las medidas restrictivas aplicadas a 170 personas y tres empresas, que ya se habían eliminado de la lista. Ahora bien, prorrogó las demás medidas, entre ellas, el embargo de armas, la inmovilización de activos y la prohibición de viajar, aplicadas a cuatro personas incluidas en la lista en conexión con las desapariciones sin esclarecer de dos políticos de la oposición, un empresario y un periodista. El 22 de febrero de 2018, el Consejo decidió prorrogar las medidas restrictivas por un año, hasta el 28 de febrero de 2019<sup>[2]</sup>.

El diálogo sobre derechos humanos entre la Unión y Bielorrusia se reanudó en 2016; la última ronda de conversaciones tuvo lugar en julio de 2017. Para poder contar con un foro de diálogo político entre altos cargos públicos, se creó en 2016 el grupo de coordinación UE-Bielorrusia, cuyo principal objetivo es guiar la cooperación entre la Unión y Bielorrusia y supervisar el desarrollo de las relaciones futuras. En abril de 2018, el grupo de coordinación UE-Bielorrusia se reunió por quinta vez: la Unión reiteró la necesidad de llevar a cabo una amplia reforma de la

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/141500/1150543-5\\_VE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/141500/1150543-5_VE.pdf).

<sup>[2]</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/23/belarus-eu-prolongs-arms-embargo-and-sanctions-against-4-individuals-for-one-year/pdf>.

legislación electoral, así como su oposición a la pena de muerte<sup>[1]</sup>.

Bielorrusia participa de forma proactiva tanto en los formatos bilaterales como en los multilaterales de la Asociación Oriental. En 2017 se concluyeron las negociaciones sobre una asociación de movilidad y se están manteniendo negociaciones sobre sendos acuerdos de facilitación de visados y de readmisión. En la actualidad, ambas partes están ultimando las conversaciones sobre las prioridades de asociación, que constituirán el primer documento firmado entre Bielorrusia y la Unión.

Pese a los innegables avances realizados, la situación sigue siendo preocupante en materia de derechos humanos. Una ola de protestas que se extendió por Bielorrusia en febrero y marzo de 2017 marcó otro punto de inflexión en las relaciones bilaterales. La Unión condenó enérgicamente la represión ejercida contra manifestantes pacíficos. Más recientemente, la inesperada represión policial de los líderes de la oposición que habían organizado una manifestación el 25 de marzo para conmemorar el centenario de la proclamación de la breve República Nacional bielorrusa resulta decepcionante y lamentable. Además, con un preso ejecutado en octubre de 2017 y otros dos en mayo de 2018, Bielorrusia sigue siendo el único país del continente europeo en el que todavía se aplica la pena capital. Periódicamente se oyen voces sobre una posible moratoria de la pena de muerte, de cara a su eventual abolición, pero por el momento no se han materializado.

### A. Posición del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha aprobado una serie de Resoluciones en las que critica a Bielorrusia en lo que respecta a los presos políticos, las restricciones a la libertad de prensa y la sociedad civil, las violaciones de los derechos humanos, incluido el mantenimiento de la pena de muerte, y unas elecciones parlamentarias con irregularidades. El 6 de abril de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución urgente sobre la situación en Bielorrusia, en la que condenaba la represión ejercida, en febrero y marzo de 2017, contra manifestantes pacíficos en todo el país. Más recientemente, en su Resolución de 19 de abril de 2018, el Parlamento Europeo apoya el diálogo crítico de la Unión con Bielorrusia en la medida en que esté supe-

ditado a la adopción de medidas concretas en favor de la democratización y del respeto de las libertades fundamentales y de los derechos humanos. Deplo- ra el acoso a periodistas y medios de comunicación independientes en el seguimiento de las elecciones municipales. Pide a las autoridades bielorrusas que garanticen en toda circunstancia el respeto de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos ratificados por Bielorrusia. Pide, en particular, a Bielorrusia que se adhiera a una moratoria global sobre la aplicación de la pena capital como primer paso hacia su abolición permanente.

### B. Cooperación interparlamentaria

El Parlamento no reconoce a la Asamblea Nacional de Bielorrusia debido al modo en que se han celebrado las elecciones en el país. En consecuencia, no mantiene relaciones bilaterales con dicha Asamblea. En cambio, la Delegación del Parlamento para las Relaciones con Bielorrusia se reúne regularmente con miembros de la oposición bielorrusa y con representantes de la sociedad civil para dialogar acerca de la evolución política y económica del país. El cumplimiento de las normas electorales de la OSCE es una condición previa para la participación de Bielorrusia en la Asamblea Parlamentaria Euronest (lo que significa que mientras no se cumplan las normas democráticas aplicables a las elecciones parlamentarias, los diputados bielorrusos no formarán parte de la Asamblea Parlamentaria Euronest ni de sus diferentes órganos). El reciente acercamiento de la Unión a Bielorrusia condujo a la visita de una delegación del Parlamento Europeo al país en junio de 2015 y julio de 2017.

### C. Observación electoral

Bielorrusia no ha invitado al Parlamento como observador de elecciones desde 2001. Las últimas elecciones parlamentarias se celebraron el 11 de septiembre de 2016, con misiones de observación electoral de la OIDDH de la OSCE y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

→ Mario Damen

<sup>[1]</sup> [https://eeas.europa.eu/delegations/belarus\\_en/43689/EU-Belarus%20Coordination%20Group%20met%20for%20the%20fifth%20time](https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_en/43689/EU-Belarus%20Coordination%20Group%20met%20for%20the%20fifth%20time).

## 5.5.6. Tres vecinos de la Asociación Oriental en el Cáucaso Meridional

*Seis Estados de la antigua Unión Soviética participan con la Unión en la Asociación Oriental, creada en 2009: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Esta Asociación se creó para apoyar la labor de reforma política, social y económica de estos países, con el fin de reforzar la democratización y la buena gobernanza, la seguridad energética, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social. Todos los miembros de la Asociación (salvo Bielorrusia, cuya participación está en suspenso) forman parte de la Asamblea Parlamentaria Euronest.*

El Parlamento Europeo cuenta con una delegación para las relaciones con el Cáucaso Meridional que supervisa las Comisiones Parlamentarias de Cooperación UE-Armenia y UE-Azerbaiyán y la Comisión Parlamentaria de Asociación UE-Georgia y realiza un seguimiento de la labor del representante especial de la Unión para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia.

### Georgia

Las elecciones presidenciales de 2013 y las parlamentarias de 2016 se saldaron con la victoria de la coalición «Sueño Georgiano» (GD) y confirmaron la orientación euroatlántica del país. El acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo, basado en el Acuerdo de Asociación de 2014, entró en vigor en julio de 2016. Georgia se ha esforzado sobremedida para adecuar su legislación a las normas de la Unión, lo que, entre otras cosas, condujo a una exención de visados para estancias de corta duración en el espacio Schengen desde marzo de 2017. La adhesión de Georgia al Tratado de la Comunidad de la Energía como parte contratante de pleno derecho en julio de 2017 marca otro hito en su andadura europea. No obstante, su economía afronta graves problemas y se precisan reformas internas.

La democracia de Georgia sigue experimentando una acusada polarización de la vida política (que también se refleja en el paisaje mediático), con tensiones persistentes entre la coalición y la oposición en medio de acusaciones recurrentes de justicia selectiva y campañas anticorrupción con motivaciones políticas. Las elecciones parlamentarias de octubre de 2016 fueron valoradas como esencialmente democráticas y justas, pese a algunas irregularidades de forma y denuncias de intimidaciones. El GD consiguió la victoria, alcanzando la «mayoría constitucional» (75 % de los escaños) necesaria para la aprobación de una reforma de la Constitución.

Georgia prosigue con su labor de reforma, con profundos cambios en la Constitución. No obstante, lamentablemente, el proceso de reforma constitucional ha dado lugar a una intensa batalla entre el partido gobernante, la oposición y las principales organizaciones de la sociedad civil. La adopción de

reformas por parte únicamente de los diputados del GD podría dañar la imagen positiva de Georgia y la confianza de la población en la clase política, así como la legitimidad de la nueva Constitución. La Unión apoya las reformas institucionales destinadas a mejorar la gobernanza y la democracia sobre la base de las recomendaciones del Consejo de Europa; de su grado de aplicación dependerá que tengan éxito.

Frente a la lenta pero persistente anexión de Osetia del Sur y Abjazia por parte de Rusia, los georgianos han depositado sus esperanzas en un mayor acercamiento a la Unión Europea y la OTAN. Sin embargo, el secuestro del periodista azerbaiyano Afgan Mujtarli es un inquietante recordatorio de la vulnerabilidad de Georgia frente a sus vecinos.

### A. Posición del Parlamento Europeo y cooperación interparlamentaria

La Unión ha subrayado la importancia de resolver de manera pacífica la situación de punto muerto existente en las regiones de Osetia del Sur y Abjazia, respetando la integridad territorial de Georgia, y apoya los esfuerzos desplegados para resolver el conflicto por el representante especial de la Unión, la Misión de Observación de la Unión y el instrumento en pro de la estabilidad y la paz de la Unión, que complementan las conversaciones internacionales de Ginebra. El diálogo estratégico UE-Georgia sobre cuestiones relacionadas con el conflicto es una prueba de confianza en las relaciones entre ambas partes, pese a que existen algunas diferencias sobre las conclusiones operativas.

La quinta reunión de la Comisión Parlamentaria de Asociación UE-Georgia se celebró en Tiflis en septiembre de 2017. En esta reunión se aprobó por unanimidad un texto con una declaración final y recomendaciones; se hacía especial hincapié en los aspectos positivos, como la modificación de la Ley sobre los tribunales ordinarios, la Ley de la función pública y los cambios realizados en el Código sobre las penas de prisión, pero también en la necesidad de reforzar la independencia y la eficacia del poder judicial, el sistema de gestión de la hacienda pública y las políticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres, así como de esforzarse por garantizar la

diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación, un procedimiento justo y transparente de selección del próximo defensor del pueblo y una investigación exhaustiva y eficaz acerca del secuestro de Afgan Mujtarli. El texto también reiteraba el apoyo de la Unión a la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente.

## B. Observación electoral

Georgia ha acogido a diversas delegaciones de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de las que formaban parte diputados al Parlamento Europeo y que tenían la misión de supervisar las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales del país. Se consideró que las últimas elecciones parlamentarias y presidenciales habían sido satisfactorias en términos generales y se señalaron los esfuerzos desplegados por el Gobierno. Las conclusiones preliminares de la OIDDH de la OSCE sobre las elecciones locales de 2017, que se saldaron con la victoria del GD, arrojaron una evaluación positiva pese a posibles casos de intimidación y presión sobre los votantes y la falta de cobertura por parte de los medios de comunicación públicos.

## Armenia

Las relaciones de Armenia con la Unión son ambivalentes, pero es posible que haya llegado el momento de comenzar de cero. Por una parte, en septiembre de 2013 el presidente armenio declaró que el país se incorporaría a la Unión Económica Euroasiática (UEE) junto con Bielorrusia, Kazajistán y Rusia. Armenia firmó su tratado de adhesión a la UEE el 10 de octubre de 2014, poco antes de la entrada en vigor de esa Unión el 1 de enero de 2015. Por otra parte, el inicio, en diciembre de 2015, de negociaciones sobre un nuevo acuerdo UE-Armenia marcó un punto de inflexión tras el giro prorruso dado en 2013. El pragmatismo mostrado hasta entonces por ambas partes condujo a la rápida celebración y firma, en noviembre de 2017, de un Acuerdo de Asociación Global y Reforzado basado en los valores de la Unión pero compatible con las nuevas obligaciones de Ereván con la UEE, en particular en el ámbito comercial.

La polarizada situación política se tensó aún más en 2015 y 2016 como consecuencia de la reforma constitucional iniciada por el Gobierno. Pese a una serie de mejoras en relación con los derechos humanos y el Estado de Derecho, esperadas desde hace tiempo, el debate se centró en la propuesta de sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario, que fue finalmente aprobada. En la primavera de 2018, tras semanas de protestas en contra de su designación y posterior nombramiento como primer ministro en el nuevo sistema parlamentario, el antiguo presidente Serzh Sargsyan presentó su dimisión. El

líder del partido Contrato Civil, Nikol Pashinián, colíder asimismo de la alianza política Yelk, que había estado al frente de las protestas pacíficas en la calle, fue elegido primer ministro por el Parlamento el 8 de mayo de 2018 (con 59 votos de un total de 105, incluidos los votos del Partido Republicano). Felicitado por los dirigentes mundiales, el nuevo primer ministro y su Gobierno se enfrentan a toda una serie de desafíos, en particular la aplicación del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado, la celebración de elecciones anticipadas (a las que debe sobrevivir) y la puesta en práctica de las promesas hechas en materia de lucha contra la corrupción y justicia social.

Armenia lleva más de treinta años envuelta en un prolongado conflicto con Azerbaiyán acerca del estatuto de la región de Nagorno-Karabaj; las tensiones entre ambos países alcanzaron su punto más álgido, desde 1994, con la «guerra de los cuatro días» en abril de 2016. Sus relaciones con Turquía son distantes, ya que Turquía condiciona la reapertura de su frontera con Armenia a la realización de progresos en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj.

## A. Posición del Parlamento Europeo y cooperación interparlamentaria

En diciembre de 2012, se firmó un Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión y Armenia relativo a un Acuerdo marco sobre los principios generales para la participación de las instituciones armenias en los programas de la Unión. En el contexto de reorganización de las relaciones de la Unión con Armenia en el marco de un nuevo acuerdo, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo está preparando un informe sobre el procedimiento de aprobación cuya presentación está prevista para principios de 2018. Para el Parlamento Europeo es prioritaria la consolidación de la democracia en Armenia. En abril de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre el centenario del genocidio armenio.

La 17ª reunión interparlamentaria de la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Armenia tuvo lugar en diciembre de 2017 en Ereván y concluyó con una declaración conjunta y un escrito de recomendaciones. Los debates y el documento resultante se centraron, en particular, en la ratificación y aplicación del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado, el apoyo de la Unión al proceso de reformas, especialmente por lo que respecta al Estado de Derecho, las cuestiones de género con la reciente ley sobre la violencia doméstica y los problemas de seguridad regional.

## B. Observación electoral

Armenia ha acogido a diversos diputados al Parlamento Europeo, como parte de las misiones de observación electoral de la OIDDH de la OSCE, en seis ocasiones, incluidas las elecciones parlamentarias celebradas en el país en 2017. La organización de

elecciones ha ido mejorando progresivamente. Se han aplicado la mayor parte de las recomendaciones formuladas por la OIDDH de la OSCE en 2013, según indica el último informe intermedio de la OIDDH previo a las elecciones de 2017. Sin embargo, si bien dichas elecciones se desarrollaron correctamente en líneas generales, se detectaron problemas persistentes, tales como prácticas de presión y compra de votos e injerencias por parte de representantes de los partidos o agentes de policía en los colegios electorales.

## Azerbaiyán

Las negociaciones sobre un acuerdo de asociación comenzaron en 2010, y en 2013 Azerbaiyán firmó un acuerdo con la Unión sobre la facilitación de la expedición de visados. Aunque Azerbaiyán y la Unión han reforzado recientemente su cooperación en el sector de la energía, una cooperación económica ulterior dependerá de los progresos que realice Azerbaiyán en lo tocante a la creación de instituciones democráticas y su adhesión a la Organización Mundial del Comercio.

2015 y 2016 han sido testigos de discrepancias sobre el acuerdo mejorado, de la represión de la sociedad civil y de críticas por parte de la Unión. Sin embargo, las visitas a Bakú en 2016 de altos funcionarios de la Unión y la liberación de algunos defensores azerbaiyanos de los derechos humanos han abierto un resquicio para una reanudación progresiva de las relaciones. El 7 de febrero de 2017, se iniciaron las negociaciones de un «acuerdo global» entre la Unión y Azerbaiyán. El nuevo acuerdo abordará asuntos de orden político, comercial y energético, así como otras cuestiones específicas, incluidas las condiciones para el posible establecimiento de un régimen de exención de visados en el futuro. Debe incluir disposiciones sobre política exterior y de seguridad común (PESC), pero también sobre cuestiones no relacionadas con la PESC, como disposiciones firmes en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales. A finales de mayo de 2017 tuvo lugar una reunión del Comité de Cooperación en Bakú, y el 9 de febrero de 2018 se celebró un Consejo de Cooperación. Los días 26 y 27 de enero de 2017 se reunió en Bakú la Subcomisión UE-Azerbaiyán de Energía, Transporte y Medio Ambiente, por vez primera en tres años.

Azerbaiyán lleva más de treinta años envuelto en un prolongado conflicto con Armenia acerca del estatus de la región de Nagorno-Karabaj; las tensiones entre ambos países alcanzaron su punto más álgido, desde 1994, con la «guerra de los cuatro días» en abril de 2016. La Unión da su más firme apoyo a la labor de los copresidentes del Grupo de Minsk de la OSCE y a sus principios básicos de 2009, en aras de una resolución pacífica del conflicto.

## A. Posición del Parlamento Europeo y cooperación interparlamentaria

El 10 de septiembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en la que expresaba su honda preocupación por el continuo deterioro de la situación de los derechos humanos en el país y pide al Gobierno de Azerbaiyán que ponga fin inmediatamente a la represión contra la sociedad civil y la labor de derechos humanos. Ello motivó que el Parlamento azerbaiyano (Milli Majlis) aprobara una resolución en la que enumeraba una serie de medidas de represalia, entre ellas su retirada de la Asamblea Parlamentaria Euronest. No obstante, a raíz de una reunión de la Comisión Parlamentaria de Cooperación celebrada en Bakú en septiembre de 2016, esta decisión fue revocada.

Leyla Yunus, defensora de los derechos humanos azerbaiyana encarcelada, junto con su marido Arif, desde julio de 2014 hasta abril de 2016 y liberada tras una intensa presión del Parlamento Europeo y por razones humanitarias y de salud, fue finalista del Premio Sájarov del Parlamento Europeo a la Libertad de Conciencia en 2014. El 15 de junio de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el caso del periodista azerbaiyano Afgan Mujtarli, secuestrado en Georgia y encarcelado en Bakú, y sobre la situación de los medios de comunicación en Azerbaiyán. El 15 de enero de 2018, el presidente de la delegación del Parlamento Europeo, Sajjad Karim, realizó una declaración sobre la condena de Afgan Mujtarli a seis años de cárcel.

Gracias a una serie de contactos de alto nivel, la Comisión Parlamentaria de Cooperación pudo celebrar su primera reunión desde 2012 del 19 al 21 de septiembre de 2016. La 14.ª reunión de la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Azerbaiyán tuvo lugar en Bruselas los días 2 y 3 de mayo de 2017 y concluyó con una declaración conjunta en la que se insistía, en particular, en la posibilidad de estrechar las relaciones económicas a raíz de la negociación de un nuevo acuerdo, así como en la importancia del Corredor Meridional de Gas y los progresos realizados en los ámbitos de los derechos humanos y las libertades, la democracia y el Estado de Derecho, y en la necesidad de encontrar, tan pronto como sea posible, una solución pacífica y duradera al conflicto de Nagorno Karabaj.

En este contexto de redefinición de las relaciones de la Unión con Azerbaiyán en el marco de un nuevo acuerdo, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo está preparando un informe provisional con recomendaciones para los negociadores, previsto para principios de 2018.

## B. Observación electoral

Azerbaiyán ha recibido a varios diputados al Parlamento Europeo como parte de las misiones de observación electoral de la OIDDH de la OSCE. Se consi-

dera que ninguna de las elecciones celebradas en el país en el transcurso de estas misiones ha cumplido los requisitos internacionales, y varias recomendaciones están aún pendientes de aplicación. Como no se alcanzó ningún acuerdo con las autoridades de Azerbaiyán, las elecciones parlamentarias del 1 de noviembre de 2015 no fueron observadas por la OSCE, sino por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, con una duración y alcance mucho más limitados. Esta Asamblea llegó a la conclusión de que el aumento significativo de la tasa de participación y la transparencia de los procedimientos de votación y recuento de votos mostraban que la República de Azerbaiyán había dado un paso más hacia unas elecciones libres, justas y democráticas, y consideraba que, pese a haberse observado algunos casos menores de fraude, el resultado de estos comicios reflejaba la voluntad del pueblo azerbaiyano<sup>[1]</sup>.

En julio de 2016, el presidente Aliyev convocó un referéndum para septiembre de 2016 sobre veintinueve enmiendas de la Constitución; se celebró en un contexto pacífico y «transparente», según la misión de evaluación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Sin embargo, en opinión de muchos observadores, se trató de un intento por parte del presidente de fortalecer aún más su poder ampliando el mandato presidencial de cinco a

siete años, transfiriendo algunas de las atribuciones del primer ministro a una vicepresidencia de nueva creación, permitiendo la disolución del parlamento por parte del presidente y eliminando la edad mínima de treinta y cinco años para presentarse a la presidencia. A pesar de que Bakú no solicitó la ayuda de expertos, la Mesa de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa pidió el dictamen de la Comisión de Venecia sobre los cambios previstos. Su dictamen preliminar, de septiembre de 2016, señaló una serie de problemas con respecto al proceso que condujo al referéndum y al refuerzo de las competencias del presidente y el debilitamiento del Parlamento. La Unión publicó una declaración en la que invitaba a Bakú a tener en cuenta las conclusiones de la Comisión de Venecia a la hora de aplicar las enmiendas constitucionales. El 5 de febrero de 2018, el presidente Aliyev emitió un decreto que adelantaba las siguientes elecciones presidenciales de la fecha prevista del 17 de octubre al 11 de abril. La legislación electoral de Azerbaiyán se modificó en diciembre de 2017 para permitir la celebración de elecciones anticipadas siempre que estas se anuncien con sesenta días de antelación.

---

→ Jérôme Legrand

<sup>[1]</sup> Informe de observación de las elecciones parlamentarias en Azerbaiyán, 20 de noviembre de 2015, doc. 13923, p. 7 (ponente: Jordi XUCLÀ, España, ALDE).

## 5.5.7. Los socios meridionales

*La política europea de vecindad (PEV) abarca Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Siria, los Territorios Palestinos y Túnez. Consiste en políticas bilaterales entre la Unión y cada uno de los diez países socios y en un marco de cooperación de regional: la Unión por el Mediterráneo. En 2011, en respuesta a los levantamientos que estaban teniendo lugar en su vecindad meridional, la Unión impulsó su apoyo a las transformaciones democráticas a través de la PEV. En 2015 procedió a nueva revisión de la PEV.*

### Base jurídica

- Artículo 8 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Título V del TUE: acción exterior de la Unión.
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Instrumentos

Los acuerdos de asociación constituyen la base jurídica para las relaciones bilaterales de la Unión con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina y Túnez. El acuerdo de asociación rubricado con Siria antes de que su Gobierno reprimiese violentamente las protestas ciudadanas de 2011 no llegó a firmarse. Las negociaciones de un acuerdo marco entre la Unión y Libia se suspendieron en febrero de 2011 y aún no se han reanudado.

En el marco de la política europea de vecindad, la Unión y sus socios meridionales (excepto Libia y Siria) han adoptado planes de acción bilaterales o prioridades de asociación en los que se establecen programas de reforma política y económica con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años). Los planes de acción de la PEV, que reflejan las necesidades, los intereses y las capacidades de la Unión y de cada socio, tienen por objeto, principalmente, desarrollar sociedades democráticas, socialmente equitativas e integradoras, fomentar la integración económica y la educación, impulsar a las pequeñas y medianas empresas y la agricultura, y facilitar los movimientos transfronterizos de las personas.

En su mayoría, estos planes se financian con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y otros instrumentos temáticos. Además, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo completan este apoyo mediante préstamos. Cada año la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior publican los informes de evolución de la PEV, en los que evalúan el estado de la cooperación con cada país.

La Unión también aspira a ampliar el acceso a los mercados e intensificar la cooperación en materia de migración y movilidad con sus socios meridionales. Las negociaciones para la firma de un acuerdo

de libre comercio de alcance amplio y profundo con Marruecos y con Túnez ya están en curso. Marruecos fue el primer país de la región del Mediterráneo que estableció una asociación de movilidad con la Unión, en junio de 2013, facilitando así la obtención de visados y abriendo las puertas a posibles acuerdos de readmisión. Posteriormente, se establecieron asociaciones con Túnez, en marzo de 2014, y con Jordania, en octubre de 2014. La Unión también espera concluir las negociaciones sobre una asociación de movilidad con el Líbano próximamente y está considerando mantener diálogos con otros países del Mediterráneo meridional.

La Unión por el Mediterráneo (UPM), creada en 2008 para revitalizar la Asociación Euromediterránea, constituye un marco regional de cooperación entre los Estados miembros de la Unión y quince países mediterráneos, incluidos los diez socios meridionales.

### Situación actual

#### A. Argelia

Dados su peso en la región y su importancia como productor de energía, Argelia es un socio clave de la vecindad meridional de la Unión. En 2005 entró en vigor un acuerdo de asociación con este país. La Unión y Argelia adoptaron sus prioridades de asociación comunes durante el Consejo de Asociación del 13 de marzo de 2017. Estas prioridades de la asociación establecen un marco renovado para el compromiso político y la cooperación reforzada, con especial énfasis en i) la gobernanza y los derechos fundamentales, ii) el desarrollo socioeconómico y los intercambios comerciales, iii) la energía, el medio ambiente y el cambio climático, iv) el diálogo estratégico y de seguridad, y v) la dimensión humana, la migración y la movilidad.

#### B. Egipto

Las relaciones entre la Unión Europea y Egipto se rigen por el Acuerdo de Asociación vigente desde 2004. En el marco de la PEV revisada, las Prioridades de la Asociación UE-Egipto se adoptaron en julio de 2017 en el correspondiente Consejo de Asociación. Si bien siguen en vigor todos los elementos del Acuerdo de Asociación, las Prioridades de la Asocia-

ción, definidas conjuntamente entre la Unión y Egipto, sustituyen al Plan de Acción y orientarán la cooperación durante el periodo 2017-2020, en el cual se hará hincapié en i) la modernización económica, la sostenibilidad energética y el medio ambiente, ii) el desarrollo y la protección sociales, y iii) la gobernanza, la mejora de la estabilidad y la creación de un Estado democrático moderno. Egipto también recibe financiación del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.

### C. Israel

La Unión mantiene con Israel amplias relaciones, que se sustentan en importantes intercambios económicos y comerciales y en la cooperación técnica. Sobre la base del Acuerdo de Asociación del año 2000, sus relaciones se desarrollaron de forma dinámica en los años posteriores, con una notable expansión en numerosos sectores. El plan de acción UE-Israel, aprobado en 2005, se basa en los valores comunes compartidos de la democracia y el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y las libertades fundamentales, y fomenta la inclusión de Israel en las políticas y programas europeos. En 2009, la Unión decidió que, para conferir un estatuto «avanzado» a sus relaciones con Israel, tendría que avanzarse en el proceso de paz de Oriente Próximo. No obstante, la cooperación sobre la base del plan de acción de la PEV de 2005 continúa. En 2013, la Unión ofreció a Israel y al futuro Estado de Palestina sendas «asociaciones privilegiadas especiales» por las que se comprometía a aportar a ambas partes un paquete sin precedentes de ayuda política, económica y de seguridad en el contexto de un futuro acuerdo sobre un estatuto definitivo.

### D. Jordania

La Unión considera a Jordania un socio importante con un papel estabilizador y moderador en Oriente Próximo. El Acuerdo de Asociación UE-Jordania, en vigor desde mayo de 2002, constituye la base jurídica de esta relación bilateral. En 2012 se adoptó un plan de acción en el marco de la PEV, y en diciembre de 2016 se acordaron, además de un pacto, las nuevas Prioridades de la Asociación UE-Jordania, que se revisarán a finales de 2018 a más tardar. En el marco de la PEV, Jordania es el primer socio mediterráneo con el que la Unión ha concluido negociaciones técnicas que han resultado en la concesión al país del estatuto «avanzado». En octubre de 2014 la Unión y Jordania pusieron en marcha una asociación de movilidad. Se han concedido a Jordania dos paquetes de asistencia macrofinanciera (el primero en 2013, por un importe de 180 millones de euros, y el segundo en diciembre de 2016, por 200 millones de euros). Jordania, que acoge a más de 655 000 refugiados sirios, recibe financiación del Fondo Madad, el Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta

a la crisis siria, que se creó en diciembre de 2014 para permitir a la Unión dar respuesta a la crisis de forma más coherente e integrada.

### E. Líbano

Las relaciones se basan en el Acuerdo de Asociación UE-Líbano, en vigor desde 2006, y en el Pacto y las Prioridades de la Asociación UE-Líbano, acordados en noviembre de 2016. En el Consejo de Asociación UE-Líbano celebrado en julio de 2017 se acordó avanzar en las negociaciones para la firma de una asociación de movilidad. La Unión apoya la unidad, estabilidad, independencia, soberanía e integridad territorial del Líbano, en especial dada la deteriorada situación de la vecina Siria. Con una población de 4 400 000 habitantes, el Líbano acoge actualmente alrededor de un millón de refugiados sirios registrados. El Líbano recibe financiación del Fondo Madad, el Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria, que se creó en diciembre de 2014 para permitir a la Unión dar respuesta a la crisis de forma más coherente e integrada.

### F. Libia

Tras la caída del régimen de Gadafi, la situación en Libia se ha ido deteriorando hasta desembocar en una guerra civil marcada por complejas divisiones políticas, territoriales, sociales y tribales. Libia es también conocida por ser una ruta de tránsito en la región del Sahel para la trata de personas y el contrabando. En este contexto, la Unión está intentando ayudar a los libios a construir un Estado estable e integrador. La Unión apoya los esfuerzos de mediación de las Naciones Unidas para poner fin a las hostilidades y ha emprendido un acercamiento diplomático a los actores libios y regionales. Aunque el país no ha cerrado ningún acuerdo de asociación o contractual de otro tipo con la Unión, puede optar a financiación en el marco del IEV. Libia también recibe financiación del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.

### G. Marruecos

Marruecos es uno de los socios meridionales cuyas relaciones con la Unión están más desarrolladas. El Acuerdo de Asociación entre la Unión y Marruecos está en vigor desde 2000, y en 2013 se adoptó un nuevo plan de acción en el marco de la PEV. En 2008 se concedió al país un estatuto «avanzado» dentro de la PEV, lo que refleja el interés por ambas partes de reforzar la cooperación UE-Marruecos y seguir brindando apoyo a las reformas económicas y políticas. En junio de 2013 se puso en marcha la asociación de movilidad UE-Marruecos. Marruecos es el primer país de la región que ha entablado negociaciones para establecer un régimen de facilitación de la expedición de visados y una zona de libre co-



mercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) con la Unión. Además, en 2014 entró en vigor un acuerdo renovado sobre pesca. Según dos recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Unión puede aplicar sus acuerdos con Marruecos, pero sin que estos sean de aplicación al Sáhara Occidental.

## H. Territorios Palestinos

La Unión, con una asignación bilateral anual indicativa por valor de unos 300 millones de euros, constituye el principal apoyo financiero de la Autoridad Nacional Palestina. El objetivo global del apoyo prestado por la Unión es contribuir a la creación de capacidades de un futuro Estado palestino democrático, independiente y viable, que coexista en paz y seguridad con Israel y sus demás vecinos. La base jurídica de las relaciones de la Unión con la Autoridad Nacional Palestina es el Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación alcanzado en 1997. La Unión y la Autoridad Nacional Palestina firmaron un plan de acción en el marco de la PEV que entró en vigor en 2013. Ese mismo año, la Unión ofreció a Israel y al futuro Estado de Palestina sendas «asociaciones privilegiadas especiales» por las que se comprometía a aportar a ambas partes un paquete sin precedentes de ayuda política, económica y de seguridad en el contexto de un futuro acuerdo sobre un estatuto definitivo.

## I. Siria

Desde que, en marzo de 2011, el Gobierno sirio comenzó a reprimir violentamente las manifestaciones en su contra, la Unión ha tomado una serie de medidas cada vez más restrictivas contra el régimen sirio. Todos los programas bilaterales de cooperación entre la Unión y el Gobierno sirio han sido suspendidos. La Unión apoya la celebración de conversaciones de paz con la participación de todas las partes para lograr una transición política dirigida por Siria. La Unión es el principal donante en la operación de respuesta a la crisis siria, proporcionando en conjunto con sus Estados miembros más de 10 600 millones de euros en ayuda humanitaria y al desarrollo. El Fondo fiduciario regional en respuesta a la crisis siria gestiona la mayor parte de la ayuda no humanitaria facilitada a los países vecinos que acogen a refugiados sirios. Por el momento, dicho Fondo ha alcanzado la cifra total de 1 500 millones de euros. El Consejo adoptó el 3 de abril de 2017 la Estrategia de la UE para Siria. En consonancia con dicha Estrategia, la Unión organizó en abril de 2017 la Conferencia de Bruselas «Apoyar el futuro de Siria y su región», en la cual la comunidad internacional asumió compromisos por valor de 5 600 millones de euros para financiar actividades humanitarias y de resiliencia y de desarrollo en 2017 en respuesta a la crisis siria. En abril de 2018, la Unión organizó una segunda Conferencia de Bruselas en la que los participantes asumieron compromisos por valor de 3 500 millones

de euros para 2018, además de 2 700 millones para 2019-2020.

## J. Túnez

Desde la revolución tunecina de 2011, la Unión ha apoyado la transición democrática del país con medios políticos, económicos y técnicos. La base jurídica de la relación bilateral entre ambas partes sigue siendo el acuerdo de asociación en vigor desde 1998. En 2012, teniendo en cuenta los progresos realizados, la Unión y Túnez acordaron establecer una «asociación privilegiada» con un plan de acción detallado para el período 2013-2017. Esta asociación privilegiada aspira a reforzar la cooperación política y la integración económica. Túnez y la Unión pusieron en marcha una asociación de movilidad en marzo de 2014, y siguen en curso las negociaciones sobre una ZLCAP que se aprobaron en octubre de 2015. Entre los años 2011 y 2016, Túnez recibió ayuda de la Unión por un importe de 2 000 millones de euros (1 200 millones en subvenciones y 800 millones en asistencia macrofinanciera). La Unión se ha comprometido a aumentar su ayuda económica en forma de subvenciones a 300 millones de euros en 2017, así como a mantener un nivel de financiación constante durante lo que queda del período hasta 2020. La adopción por consenso de la nueva Constitución de Túnez en enero de 2014 y la celebración satisfactoria de elecciones parlamentarias y presidenciales en octubre-diciembre de 2014, tras las cuales han tenido lugar en mayo de 2018 las largo tiempo anheladas elecciones municipales, constituyen importantes avances en la transición democrática del país.

## Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento está plenamente comprometido con la política europea de vecindad. A través de su Comisión de Asuntos Exteriores, supervisa la aplicación de la PEV, en particular en lo que respecta a los informes anuales de evolución y las revisiones de la PEV. Esta comisión lleva a cabo un seguimiento de la situación política en los países socios a través de intercambios regulares de puntos de vista con altos funcionarios públicos, expertos y actores de la sociedad civil. El Parlamento, en virtud de sus competencias presupuestarias, tiene una influencia directa en los importes que se asignan al IEV. La aprobación del Parlamento ha sido necesaria para cerrar todos los acuerdos de asociación con los socios de la vecindad meridional. Todo nuevo acuerdo comercial, como las futuras ZLCAP con Marruecos y Túnez, requiere también la aprobación de Parlamento Europeo.

El Parlamento mantiene asimismo relaciones bilaterales regulares con los parlamentos de los socios meridionales a través de delegaciones permanentes. La profundización en las relaciones parlamentarias está ligada, en gran medida, a los progresos de las relaciones en el marco de la PEV. Así, las relaciones con el parlamento marroquí se reforzaron con la creación

de una comisión parlamentaria mixta en 2010. También se estableció en 2016 una comisión parlamentaria mixta con Túnez, y otra con Argelia en 2018. Las relaciones parlamentarias con Siria están suspendidas debido a la guerra civil, y la situación actual en Libia está también impidiendo entablar relaciones parlamentarias. A escala regional, el Parlamento Europeo participa en la Asamblea Parlamentaria de la UPM (cuya Presidencia ejerce en la actualidad, 2018-2019), que se reúne en sesión plenaria y cele-

bra varias reuniones de comisiones una vez al año. El Parlamento ha participado en varias misiones de observación electoral de la Unión en países socios meridionales, siendo las más recientes en el Líbano (elecciones generales) y Túnez (elecciones municipales), y presta asimismo asistencia a Marruecos y Túnez, dos países prioritarios incluidos en su programa de apoyo a la democracia.

---

→ [Kirsten Jongberg](#)

# 5.6.

## LAS RELACIONES MÁS ALLÁ DE LA VECINDAD



## 5.6.1. Las relaciones transatlánticas: los Estados Unidos y Canadá

*La Unión Europea, los Estados Unidos y Canadá comparten los valores de la democracia, los derechos humanos y la libertad económica y política y tienen intereses comunes en materia de política exterior y seguridad. El Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión y Canadá y el Acuerdo de Asociación Estratégica se firmaron el 30 de octubre de 2016 y recibieron la aprobación del Parlamento Europeo el 15 de febrero de 2017. Las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión y los EE. UU., iniciadas el 8 de julio de 2013, se interrumpieron con la elección de Donald Trump como presidente.*

### Relaciones de política exterior entre la Unión y los EE. UU.

Si bien la Unión y los Estados Unidos no hablan con una sola voz acerca de todas las cuestiones de política exterior, siguen siendo, el uno del otro, los aliados más importantes y fiables. Sus vínculos en materia de política exterior han perdurado a lo largo de muchas décadas, pese a las cambiantes configuraciones políticas y las variaciones geoestratégicas en ambas partes. A lo largo de los años ambos socios han mantenido una estrecha cooperación, se han consultado mutuamente acerca de sus prioridades internacionales y han trabajado a menudo en pro de sus intereses comunes en foros multilaterales.

Sin embargo, a raíz de las elecciones presidenciales en los EE. UU. del 8 de noviembre de 2016, se han planteado numerosas dudas e inquietudes con respecto a las relaciones entre la Unión y este país en materia de política exterior. Si bien la Unión y los Estados Unidos siguen cooperando en diversas cuestiones y contextos geográficos, desde que el presidente Donald Trump tomó posesión se ha producido un cambio en la actitud de los Estados Unidos hacia la Unión Europea y la alianza transatlántica.

Este cambio se percibe en las opiniones extremadamente divergentes expresadas por los Estados Unidos y la Unión Europea sobre cuestiones fundamentales (como el cambio climático, el multilateralismo y las noticias falsas) y en las recientes decisiones de los Estados Unidos de trasladar su Embajada en Israel, de Tel Aviv a Jerusalén, de abandonar el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) y de imponer aranceles a las importaciones de acero y aluminio que afectarán a la Unión.

A pesar de estos cambios en sus relaciones, los Estados Unidos continúan siendo un socio fiable en materia de seguridad para numerosos Estados miembros de la Unión, como ha puesto de manifiesto la cooperación entre los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por ejemplo, se ha desarrollado una cooperación práctica y efectiva entre la OTAN y las misiones llevadas a cabo en el marco de la política común de seguridad y defensa

(PCSD) de la Unión en contextos tales como Afganistán, Irak, Kosovo, Bosnia y Herzegovina y el Cuerno de África.

### Relaciones políticas entre la Unión y los EE. UU. en el marco del proceso del Diálogo Transatlántico de Legisladores (DTL)

Los contactos entre el Parlamento y el Congreso de los EE. UU. se remontan a 1972. En 1999, sus relaciones fueron actualizadas e institucionalizadas con la creación del Diálogo Transatlántico de Legisladores (DTL). El DTL reúne a diputados del Parlamento Europeo y a miembros de la Cámara de Representantes de los EE. UU. en dos reuniones interparlamentarias anuales que se celebran alternativamente en los EE. UU. y en Europa. La 82.ª reunión interparlamentaria se celebró en Sofía (Bulgaria) en junio de 2018. Al final de la reunión, se acordó una declaración conjunta en la que se manifestaba la determinación de ambas partes de reforzar la cooperación frente a los desafíos comunes.

Los legisladores que asisten a esas reuniones bianuales intercambian puntos de vista sobre cuestiones políticas clave de interés mutuo, que van desde la aparición del grupo denominado «Estado Islámico» en Oriente Próximo y el norte de África, hasta la coordinación de sanciones punitivas internacionales. Aunque las opiniones transatlánticas convergen en un conjunto de ámbitos, los intercambios de los legisladores también han puesto de manifiesto la existencia de divergencias respecto de cuestiones políticas clave. No debe subestimarse la importancia de este diálogo político transatlántico, habida cuenta, en particular, del poder ejercido por el Congreso de los EE. UU., por ejemplo, a la hora de autorizar las intervenciones de este país en crisis mundiales y definir su participación en las instituciones de gobernanza mundial. Las relaciones comerciales entre la UE y los EE. UU., así como los desafíos económicos globales, la ciberseguridad y la libertad en internet, también son periódicamente objeto de debate en el marco del DTL.

## Relaciones económicas UE-EE. UU.

Hasta 2017, las relaciones comerciales entre la UE y los EE. UU. estaban dominadas por la negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). Pese a los modestos avances logrados durante las negociaciones, siguen existiendo importantes diferencias y las negociaciones no pudieron concluirse durante el mandato del presidente Obama. La Administración de Trump ha adoptado un enfoque fundamentalmente diferente respecto a las relaciones comerciales entre la Unión y los EE. UU. Este último país ha antepuesto sus intereses nacionales y está intentando reequilibrar los déficits comerciales con otros países, ejerciendo presión sobre sus socios al imponer aranceles elevados sobre determinados productos, a fin de proteger a su propia industria y mejorar su acceso comercial a países socios. El 1 de junio de 2018, la Administración estadounidense impuso aranceles al acero y al aluminio para la UE y amenazó con imponerlos también a los automóviles. De forma paralela, los Estados Unidos se están distanciando de un enfoque multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta nueva actitud ha tensado las relaciones comerciales de los Estados Unidos con la Unión y otros socios. La Unión Europea ha presentado una queja ante la OMC contra los aranceles al acero y al aluminio y, en respuesta a ellos, ha impuesto aranceles a los productos estadounidenses para reequilibrar el comercio general entre la UE y los EE. UU. Durante el verano de 2018, la UE y los EE. UU. iniciaron negociaciones para poner fin a esta espiral negativa y explorar las posibilidades de llegar a un acuerdo para reducir los respectivos aranceles.

A pesar de esta retórica, las economías de la Unión y los EE. UU. siguen representando conjuntamente cerca del 50 % del producto interior bruto (PIB) mundial y un tercio del comercio mundial. En 2017, la Unión mantuvo su posición como mayor socio comercial de los EE. UU. en el comercio de mercancías, por delante de China y de Canadá, que es socio de los EE. UU. en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Los EE. UU. fueron el principal destino de las exportaciones de la Unión en 2017, absorbiendo el 20 % de las exportaciones totales de bienes de la Unión (en comparación con el 10,5 % correspondiente a China). Los EE. UU. ocuparon el segundo puesto entre los socios de importación de la Unión, y aun así suministraron el 13,8 % de los bienes importados por la Unión. En este sentido, los EE. UU. se quedaron por detrás de China, que suministró el 20,2 % de las importaciones totales de la Unión, pero superaron a Rusia y a Suiza, que suministraron el 7,8 % y el 5,9 %, respectivamente.

## Comercio de bienes UE-EE. UU. en 2015-2017 (miles de millones EUR)

Año	Importaciones a la UE de bienes de los EE. UU.	Exportaciones de bienes de la UE a los EE. UU.	Saldo UE (bienes)
2015	249,4	371,3	+122,0
2016	250,5	363,7	+113,2
2017	256,2	375,8	+119,7

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

Las exportaciones de servicios de la Unión a los EE. UU. aumentaron entre 2014 y 2016, al igual que las importaciones a la Unión de servicios de los EE. UU. No obstante, un descenso de las exportaciones de servicios de la UE en 2016 dio lugar a un superávit de comercio de servicios estadounidense de 1 300 millones EUR con la UE.

## Comercio de servicios UE-EE. UU. en 2014-2016 (miles de millones EUR)

Año	Importaciones a la UE de servicios de los EE. UU.	Exportaciones de servicios de la UE a los EE. UU.	Saldo UE (servicios)
2014	190,4	196,2	+5,9
2015	205,5	223,4	+17,9
2016	219,3	218,0	-1,3

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

La Unión es el principal inversor en los EE. UU. y viceversa. En 2016, las inversiones aumentaron en la Unión y descendieron en los Estados Unidos, lo que aumentó todavía más el balance de inversiones positivo de la Unión, que ascendió a 352 900 millones EUR. Podría afirmarse que la inversión directa bilateral, que por definición es un compromiso a largo plazo, es la fuerza motriz de las relaciones comerciales transatlánticas. Lo confirma el hecho de que el comercio entre sociedades matrices y filiales en la Unión y en los EE. UU. constituye más de una tercera parte de todo el comercio transatlántico. Según algunas estimaciones, las empresas de la Unión y de los EE. UU. que operan en el territorio del otro proporcionan empleo a más de 14 millones de personas.

## Inversiones bilaterales UE-EE. UU. (miles de millones EUR)

Año	IED de los EE. UU. en la UE	IED de la UE en los EE. UU.	Saldo
2016	2 391,1	2 744,0	+352,9

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

## Diálogo político UE-Canadá

Canadá es uno de los socios más antiguos y más cercanos de la Unión. Las relaciones bilaterales con este país comenzaron en la década de 1950 por razones puramente económicas y desde entonces han ido evolucionando hasta convertirse en una estrecha asociación estratégica. La Unión y Canadá colaboran estrechamente sobre cuestiones globales como el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad energética y la estabilidad regional. Canadá contribuye regularmente en las misiones relativas a la PCSD de la Unión (como las misiones de policía de la Unión en Afganistán y en los territorios palestinos) y también participa en las misiones de observación electoral de la Unión.

El Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la Unión y Canadá de 1976 fue el primer acuerdo formal de estas características que firmaron las entonces Comunidades Europeas con un país industrializado. A este le siguió la Declaración Transatlántica, adoptada en 1990, por la que se amplía el alcance de los contactos y se establecen cumbres y reuniones ministeriales periódicas.

Desde entonces, los representantes europeos y canadienses se reúnen periódicamente para intercambiar puntos de vista a todos los niveles, ya sea en cumbres bilaterales con los líderes, en reuniones entre responsables sobre cuestiones específicas o en el marco de diversos foros multilaterales. En 2013-2014, se llevaron a cabo negociaciones destinadas a consolidar las relaciones entre la Unión y Canadá en virtud de un Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) y un acuerdo de asociación estratégica (AAE).

El AAE es un acuerdo político que busca reforzar la cooperación bilateral en una serie de ámbitos sectoriales y de la política exterior, por ejemplo, la paz y la seguridad internacionales, la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, la seguridad marítima, la gobernanza mundial, la energía, el transporte, la investigación y el desarrollo, la salud, el medio ambiente y el cambio climático. Este acuerdo está concebido para mejorar las formas de cooperación que tienen repercusiones directas sobre los ciudadanos, en particular los programas educativos, culturales y destinados a los jóvenes, la protección consular y los distintos tipos de intercambios interpersonales.

El 30 de octubre de 2016, en la Cumbre UE-Canadá, ambas partes firmaron el texto del AAE, que recibió la aprobación del Parlamento Europeo en febrero de 2017. Gran parte del AAE entró en vigor provisionalmente a partir del 1 de abril de 2017, y actualmente el AAE se encuentra en proceso de trámite en los distintos procedimientos de aprobación parlamentaria correspondientes con vistas a su plena entrada en vigor.

Además del diálogo que mantienen los ejecutivos de la Unión y de Canadá, los diputados al Parlamento Europeo y sus homólogos canadienses celebran

reuniones periódicamente. Anualmente se celebran reuniones interparlamentarias, a las que se añaden otros intercambios interparlamentarios en grupos de trabajo y entre delegaciones.

Además de constituir un foro de debate sobre las negociaciones en curso, estas reuniones permiten exponer los asuntos controvertidos (tales como las repercusiones medioambientales de la explotación de las arenas bituminosas y del gas de esquisto, las políticas pesqueras, cuestiones de bienestar animal, incluida la caza de focas). Estos ámbitos en los que existe desacuerdo no menoscaban la excelente calidad general de las relaciones entre ambos socios, que han conducido a importantes resultados, como el logro de la reciprocidad plena del régimen de visados entre Canadá y la Unión en diciembre de 2017.

La Delegación del Parlamento para las Relaciones con Canadá se reúne periódicamente a lo largo del año para preparar las reuniones interparlamentarias. La 39.ª reunión interparlamentaria se celebró en Ottawa y en Columbia Británica (Canadá) en mayo de 2018.

## Relaciones económicas UE-Canadá

El Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) constituye un hito en las relaciones comerciales UE-Canadá de la última década. Las negociaciones entre la Unión y Canadá sobre el AECG se iniciaron en 2009 y concluyeron en 2014. El texto se firmó en la Cumbre UE-Canadá el 30 de octubre de 2016 y el Parlamento Europeo lo aprobó el 15 de febrero de 2017. Ahora, el texto debe ser ratificado por los Estados miembros de conformidad con sus disposiciones constitucionales internas. El 21 de septiembre de 2017 comenzó la aplicación provisional de las partes que entran en el ámbito de competencia de la Unión.

Este es el primer acuerdo económico global de la Unión con un país muy industrializado. La Unión y Canadá han abierto sus mercados a los bienes, los servicios y las inversiones del otro, incluso a través de la contratación pública. Durante su primer año de aplicación, las exportaciones a Canadá aumentaron globalmente un 7 %, aunque las cifras fueron más elevadas en el caso de la maquinaria, los productos farmacéuticos y los productos agrícolas.

El AECG también es el primer acuerdo económico bilateral de la Unión que incorpora un Sistema de Tribunales de Inversiones para la solución de diferencias en materia de inversión entre inversores y Estados. Dado su carácter innovador y teniendo en cuenta que el debate público al respecto todavía no ha terminado en muchos países, el Sistema de Tribunales de Inversiones no entrará en el ámbito de la aplicación provisional del AECG. Asimismo, el AECG contiene una declaración inequívoca sobre el derecho del gobierno a regular con fines públicos en ma-

teria de salud pública, seguridad, medio ambiente, moral pública y protección social y del consumidor.

Tanto Canadá como la Unión se han visto afectados por los aranceles estadounidenses al acero y al aluminio, y ambos comparten la opinión de que dichos aranceles no están justificados económicamente ni son compatibles con las normas de la OMC. Como resultado, la Unión y Canadá, junto con otros defensores de un orden comercial basado en normas, han intensificado su diálogo acerca de cuestiones comerciales.

En 2017, la Unión fue el segundo mayor socio comercial de Canadá, por detrás de los EE. UU., y representó el 9,6 % del total de las exportaciones e importaciones de bienes combinadas. En 2017, la Unión exportó bienes por valor de 37 700 millones EUR a Canadá y absorbió bienes canadienses valorados en 31 400 millones EUR. Ese mismo año, Canadá ocupó el 10.º puesto entre los socios comerciales internacionales de la Unión. Entre los principales bienes que son objeto de intercambio comercial entre ambos socios se encuentran: maquinaria, material de transporte y productos químicos.

#### Comercio de bienes UE-Canadá en 2015-2017 (miles de millones EUR)

Año	Importaciones a la UE de bienes de Canadá	Exportaciones de bienes de la UE a Canadá	Saldo UE (bienes)
2015	28,0	35,1	+7,1
2016	29,2	35,2	+6,1
2017	31,4	37,7	+6,3

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

El comercio de servicios es una parte importante de la relación comercial UE-Canadá. En 2016, el valor de

las exportaciones de servicios de la Unión a Canadá aumentó, con respecto a 2014, hasta 18 500 millones EUR y el de las importaciones de servicios provenientes de Canadá a la Unión aumentó a 11 800 millones EUR. Algunos ejemplos de servicios que habitualmente son objeto de intercambio comercial entre la Unión y Canadá son: transportes, viajes, seguros y comunicaciones.

#### Comercio de servicios UE-Canadá en 2014-2016 (miles de millones EUR)

Año	Importaciones a la UE de servicios de Canadá	Exportaciones de servicios de la UE a Canadá	Saldo UE (servicios)
2014	11,0	16,6	5,5
2015	11,6	18,0	6,4
2016	11,8	18,5	6,7

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

En términos de inversión extranjera directa (IED), la Unión ha invertido más en Canadá que Canadá en la Unión. En 2016, las inversiones extranjeras directas de la Unión en Canadá alcanzaron los 264 600 millones EUR. Las inversiones canadienses en la Unión se valoraron en 250 100 millones EUR.

#### Inversiones bilaterales UE-Canadá (miles de millones EUR)

Año	IED de Canadá en la Unión	IED de la Unión en Canadá	Saldo
2016	250,1	264,6	+14,5

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio

→ Tuula Turunen / Mario Damen

## 5.6.2. América Latina y el Caribe

*Las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe comprenden diversas facetas y se desarrollan en distintos niveles. La UE interactúa con el conjunto de la región a través de cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, a la vez que establece vínculos con el Caribe, América Central, la Comunidad Andina, Mercosur y algunos países concretos mediante acuerdos y diálogo político.*

### Base jurídica

- Título V (acción exterior de la UE) del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Títulos I a III y V (política comercial común; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria; acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Relaciones a escala regional

#### A. Cumbres

La primera cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, estableció una Asociación Estratégica Birregional. La cumbre bienal más reciente, que tuvo lugar en Bruselas en junio de 2015, fue la segunda celebrada entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Las cumbres fortalecen los vínculos entre las dos regiones al máximo nivel y en ellas se abordan cuestiones de carácter birregional e internacional. Los debates se centran en temas como la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la promoción de la cohesión social, la innovación y la tecnología, y el medio ambiente y el cambio climático. En la cumbre de Bruselas se adoptó una breve declaración política, así como otra declaración más extensa sobre las distintas vertientes de la Asociación y un plan de actuación UE-CELAC basado en las prioridades fijadas en las últimas cumbres. Este plan establece diez ámbitos prioritarios para la cooperación birregional:

- ciencia, investigación, innovación y tecnología;
- desarrollo sostenible y medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía;
- integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión sociales;
- migración;
- educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales;
- el problema mundial de la droga;
- cuestiones de género;
- inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible;
- educación superior, y
- seguridad ciudadana.

La cumbre UE-CELAC prevista en un principio para octubre de 2017 en El Salvador fue aplazada. Los ministros de Asuntos Exteriores de ambas regiones se reunieron en Bruselas los días 16 y 17 de julio de 2018 y adoptaron una declaración centrada en el refuerzo de la cooperación birregional en los foros mundiales.

#### B. Dimensión parlamentaria

Los contactos regulares entre el Parlamento Europeo y los parlamentarios de América Latina se iniciaron en 1974, con la primera de las diecisiete conferencias interparlamentarias. Ese fue el primer —y, durante muchos años, el único— foro de diálogo político institucionalizado entre Europa y América Latina. En 2006, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), órgano parlamentario de la Asociación Estratégica Birregional, sustituyó a las conferencias interparlamentarias. EuroLat sirve de foro de debate, seguimiento y revisión de todas las cuestiones relacionadas con la Asociación. Tiene ciento cincuenta miembros: setenta y cinco procedentes del Parlamento Europeo y setenta y cinco de los Parlamentos subregionales latinoamericanos, entre los cuales se incluyen el Parlatino (Parlamento Latinoamericano), el Parlandino (Parlamento Andino), el Parlacen (Parlamento Centroamericano), el Parlasur (Parlamento del Mercosur) y los Congresos de Chile y de México. Desde 2006, EuroLat ha celebrado once sesiones plenarias ordinarias, la más reciente de ellas en septiembre de 2018.

### Relaciones con las subregiones

#### A. América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)

Las relaciones con los países de América Central se han desarrollado sobre la base del «Diálogo de San José». Iniciado en 1984, este Diálogo se ha ampliado desde entonces para incluir cuestiones como el desarrollo económico y social, la migración y la seguridad. Tras los dos primeros Acuerdos de Cooperación celebrados en 1985 y 1993, se firmó en 2003 un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que introdujo varios ámbitos de cooperación nuevos. En junio de 2012 se firmó un Acuerdo de Asociación, el primer acuerdo entre regiones de este tipo celebrado por la UE, que fue ratificado por el Parlamento



Europeo en diciembre de 2012. Dicho Acuerdo establece como objetivos desarrollar una asociación política privilegiada basada en valores, principios y objetivos comunes, reforzar los derechos humanos, reducir la pobreza, luchar contra las desigualdades, prevenir los conflictos y promover la buena gobernanza, la seguridad, la integración regional y el desarrollo sostenible. El Acuerdo también liberaliza el comercio de productos industriales y de la pesca y elimina la mayor parte de los aranceles sobre el comercio de productos agrícolas. El capítulo comercial del Acuerdo entró provisionalmente en vigor a lo largo de 2013 (en diferentes fechas en función del país). Un Comité de Asociación Parlamentario, compuesto por diputados al Parlamento Europeo y por miembros del Parlamen y los Parlamentos nacionales de Costa Rica y Panamá, es el encargado de realizar un seguimiento de la aplicación del Acuerdo.

### **B. Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú)**

La UE mantiene contactos regulares con los países andinos desde 1969, fecha en que se constituyó el Grupo Andino (posteriormente denominado «Comunidad Andina»). El primer Acuerdo de Cooperación se firmó en 1983, seguido de un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio en 1993. En diciembre de 2003, las dos regiones celebraron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que amplió aún más el alcance de la cooperación, pero que todavía no ha entrado en vigor. Las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación se iniciaron en junio de 2007 y condujeron finalmente a la conclusión de un acuerdo comercial multilateral con el Perú y Colombia en marzo de 2010. El acuerdo comercial, que fue firmado en junio de 2012 y ratificado por el Parlamento Europeo en diciembre de ese mismo año, entró en vigor el 1 de marzo de 2013 con el Perú y el 1 de agosto de 2013 con Colombia. Contempla la liberalización total del comercio de los productos industriales y de la pesca durante diez años (con la supresión de la mayoría de los aranceles en el momento de su entrada en vigor) y aumenta el acceso al mercado de los productos agrícolas. Abarca ámbitos como la contratación pública, la inversión, los derechos humanos y las normas laborales y ambientales. Ecuador se adhirió al acuerdo comercial el 1 de enero de 2017.

### **C. Mercosur (Argentina, Brasil, el Paraguay y el Uruguay)**

La UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur), creado en 1991, mantienen relaciones institucionales desde 1992. En 1995 firmaron un Acuerdo Marco Interregional que estableció un diálogo político regular y los objetivos y modalidades para la cooperación comercial y económica, incluidos los ámbitos del fomento de las inversiones, el transporte, el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología.

En 1999 se iniciaron las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación que incluyera el diálogo político, la cooperación y el libre comercio. Tras su suspensión en 2004, las negociaciones se reanudaron en 2010 y se centraron en los capítulos políticos y de cooperación, así como en la parte «normativa» del capítulo comercial (normas de origen, etc.), pero volvieron a estancarse en 2012. No obstante, una vez que las partes reiteraron su compromiso de alcanzar un acuerdo, procedieron a intercambiar ofertas de acceso al mercado para bienes, servicios y contratos públicos en mayo de 2016, reanudando así las negociaciones. A pesar del compromiso de ambas partes, estas no lograron su objetivo de llegar a un pacto sobre el Acuerdo de Asociación para finales de 2017, por lo que en 2018 se ha proseguido con las negociaciones. El Parlamento Europeo ha manifestado en varias ocasiones su apoyo a un acuerdo ambicioso y equilibrado que tenga en cuenta las sensibilidades de los sectores económicos de ambas regiones.

### **D. El Caribe**

Tradicionalmente, la UE ha mantenido unas relaciones sólidas con la región caribeña. Esto se debe en gran parte a la presencia colonial de países europeos en la región; muchos de ellos aún están presentes a través de los países y territorios de ultramar (PTU). Las relaciones entre la UE y el Caribe se estructuran a través de diversos marcos institucionales que se solapan entre sí. Los más importantes son el Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000 con setenta y nueve países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y el Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum, firmado en 2008. Cariforum es el principal interlocutor en el diálogo birregional con la UE. De los dieciséis miembros de la organización, catorce —Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago— son miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom). La República Dominicana (signataria del Acuerdo de Cotonú y del Acuerdo de Asociación Económica) y Cuba (que goza de un estatuto especial) también forman parte de dicha Comunidad.

Desde noviembre de 2012, la Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe regula las relaciones entre la UE y el Caribe, proporcionando un marco estructurado para un diálogo y una cooperación más amplios y profundos. La Estrategia fija cinco ámbitos prioritarios: integración y cooperación regionales; reconstrucción de Haití; cambio climático y catástrofes naturales; delincuencia y seguridad; y acción común en foros birregionales y multilaterales y sobre cuestiones de alcance mundial.

Las relaciones interparlamentarias constituyen un elemento importante de los lazos entre la UE y el Caribe. Además de reuniones regionales específicas y una Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE

más amplia, el Acuerdo de Asociación Económica de 2008 estableció una Comisión Parlamentaria Mixta UE-Cariforum encargada de supervisar la aplicación del Acuerdo. Esta Comisión se ha reunido en tres ocasiones, la última de ellas en Trinidad y Tobago los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 2017.

## Relaciones con países concretos

### A. México

México y la UE mantienen relaciones diplomáticas desde 1960. Tras un Acuerdo de Cooperación, de 1975, y un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio, de 1991, la UE concluyó en 1997 con México su primer acuerdo de asociación con un país de América Latina. El Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación (conocido como el «Acuerdo global») institucionalizó el diálogo político y amplió la cooperación a diferentes ámbitos, entre otros, la democracia y los derechos humanos. También creó una zona de libre comercio entre la UE y México. En mayo de 2016 se iniciaron negociaciones con México para modernizar el Acuerdo global, que se tradujeron, el 21 de abril de 2018, en un «acuerdo de principio» sobre los capítulos comerciales de un acuerdo actualizado.

La Asociación Estratégica establecida en 2009 reforzó aún más los vínculos con México, único país con el que la UE tiene tanto un Acuerdo de Asociación como una Asociación Estratégica. Dicha Asociación Estratégica, reflejo del reconocimiento por parte de la UE de la creciente importancia política y económica de México en el mundo, tiene una doble meta: mejorar la cooperación y la coordinación entre la UE y México a escala multilateral en temas de alcance mundial y dar un nuevo impulso político a las iniciativas y las relaciones bilaterales. En el marco de la Asociación Estratégica han tenido lugar tres cumbres UE-México, la última de ellas en junio de 2015. Asimismo, se celebran regularmente diálogos de alto nivel entre la UE y México acerca de diferentes cuestiones, como los derechos humanos, la seguridad y la aplicación de la ley, la economía, y el medio ambiente y el cambio climático. La Comisión Parlamentaria Mixta UE-México supervisa la aplicación del Acuerdo global desde 2005.

### B. Chile

El primer Acuerdo Marco de Cooperación con Chile se firmó en 1990, tras el restablecimiento de la democracia en este país. En 1995 se instauró un diálogo político regular. Tras la firma en 1996 de un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio, la UE celebró con Chile un Acuerdo de Asociación en 2002. Este comprende tres vertientes: un capítulo sobre diálogo político, con la participación de la sociedad civil,

el Parlamento Europeo y el Congreso de Chile; un capítulo de cooperación, en el que se definen una serie de ámbitos de cooperación para fomentar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible; y la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios. Las negociaciones para actualizar el Acuerdo de Asociación comenzaron en noviembre de 2017.

La Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile supervisa la aplicación del Acuerdo de Asociación desde 2003.

### C. Brasil

En 1960, Brasil se convirtió en el primer Estado de América del Sur en reconocer a la Comunidad Económica Europea y establecer una representación permanente en Bruselas. En los años posteriores se firmaron varios acuerdos de cooperación. Con la consolidación de la democracia en Brasil, las relaciones bilaterales dieron un salto hacia delante, lo que condujo a la firma en 1992 de un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio. Desde entonces las relaciones con Brasil se han ido fortaleciendo, reflejando así el creciente peso económico y político de este país en el mundo. En 2007 se estableció una Asociación Estratégica entre la UE y Brasil. Desde ese año se han celebrado siete cumbres UE-Brasil, la más reciente en febrero de 2014. Un Plan de acción conjunto para el periodo 2012-2014 estableció un programa de actividades destinadas a mejorar la asociación en cinco ámbitos: paz y seguridad; asociación económica, social y medioambiental en favor del desarrollo sostenible; cooperación regional; ciencia, tecnología e innovación; y contacto entre los ciudadanos. Asimismo, la Asociación Estratégica UE-Brasil incluye un diálogo regular entre el Congreso Nacional de Brasil y el Parlamento Europeo.

### D. Cuba

Hasta hace poco, Cuba era el único país de la región que no había firmado un acuerdo de cooperación o de asociación con la UE, pero en abril de 2014 comenzaron las negociaciones destinadas a celebrar un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que concluyeron con éxito el 11 de marzo de 2016. El Acuerdo se firmó el 12 de diciembre de 2016 y fue ratificado por el Parlamento Europeo el 5 de julio de 2017. Podrá entrar plenamente en vigor una vez lo ratifiquen todos los Estados miembros de la UE. Este Acuerdo se compone de tres capítulos principales: diálogo político, cooperación y diálogo sectorial, y comercio. Las relaciones entre la UE y Cuba también se han fortalecido en otros ámbitos, por ejemplo, a través de diferentes visitas de alto nivel o gracias a la reanudación del diálogo político oficial.

→ [Jesper Tvevad](#)

### 5.6.3. Rusia

*Desde 2014, la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, su apoyo a grupos rebeldes en el este de Ucrania, sus políticas en relación con sus países vecinos, sus campañas de desinformación y diversos acontecimientos internos negativos han tensado las relaciones entre Rusia y la Unión. Rusia ha adoptado posiciones tajantes a escala internacional y las tensiones se han agudizado tras la intervención de Rusia en Siria. Desde 2014, la Unión ha ido renovando periódicamente las sanciones a Rusia. No obstante, la Unión y Rusia siguen manteniendo una fuerte interdependencia y la Unión aplica un planteamiento de «compromisos selectivos» con respecto a este país.*

#### Base jurídica

- Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE) relativo a la acción exterior de la Unión;
- Artículos 206, 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) (relaciones bilaterales).

#### Las relaciones UE-Rusia

Hasta que estalló la crisis en Ucrania, la Unión y Rusia habían estado construyendo una «asociación estratégica» en relación con, entre otras cuestiones, el comercio, la economía, la energía, el cambio climático, la investigación, la educación, la cultura y la seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, la no proliferación nuclear y la resolución de conflictos en Oriente Próximo. La Unión ha sido una firme defensora de la adhesión de Rusia a la OMC (concluida en 2012). En los últimos años, la cuestión de la vecindad compartida se ha convertido en un punto de fricción importante entre la Unión y Rusia. La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en marzo de 2014 y las pruebas de que Rusia apoyaba a combatientes rebeldes en el este de Ucrania provocaron una crisis internacional. La Unión revisó su relación bilateral con Rusia y suspendió las cumbres bilaterales periódicas, el diálogo sobre las cuestiones relativas a los visados y las negociaciones sobre un nuevo acuerdo bilateral destinado a sustituir el Acuerdo de Colaboración y Cooperación. En la actualidad, la Unión aplica un doble enfoque con respecto a Rusia, que combina sanciones graduales con intentos de encontrar una solución diplomática al conflicto en el este de Ucrania. La participación rusa en la labor del grupo de países del E3+3 para celebrar un acuerdo nuclear con Irán en julio de 2015 permitió albergar esperanzas respecto a una mayor cooperación a escala internacional. No obstante, la intervención de Rusia en el conflicto sirio desde septiembre de 2015, en apoyo al presidente Bashar al-Asad, así como las potentes campañas de desinformación promovidas tanto dentro de Rusia como en el exterior, han agravado las tensiones con Occidente.

Las elecciones presidenciales de 2018 confirieron a Vladimir Putin su cuarto mandato presidencial. Como en ocasiones anteriores, no se invitó al Parlamento Europeo a enviar una misión de observación electoral. La legislación rusa, en vigor desde 2012, tiene en el punto de mira a la oposición y la sociedad civil. Centenares de ONG han sido clasificadas como «agentes externos» u «organizaciones indeseables», y las autoridades han endurecido el control de los medios de comunicación y el uso de Internet. La Unión está preocupada por el Estado de Derecho, en particular por la corrupción. En 2017 y 2018, grandes manifestaciones en contra de la corrupción, instigadas por el opositor político Alexéi Navalni, tuvieron lugar en Rusia, a las que las autoridades respondieron con dureza. La Comisión Electoral Central prohibió la candidatura de Navalni debido a una antigua condena impugnada y Navalni hizo un llamamiento al boicot de las elecciones.

Las elecciones presidenciales se vieron marcadas por el régimen de control de los medios de comunicación en favor del presidente Putin y por la continua presión sobre los electores. Aunque no se alcanzó el objetivo inicial de participación del 70 % fijado por el Kremlin (el índice de participación fue del 67,54 %), Putin obtuvo una victoria aplastante con el 76,69 % de los votos. Las elecciones parlamentarias de septiembre de 2016 ya habían confirmado el predominio del presidente: una campaña anodina, una escasa participación (47,88 %) y una victoria aún mayor del partido del presidente Putin, Rusia Unida.

En 2017, la economía rusa se recuperó de la recesión de 2014-2016 y las turbulencias en el sector bancario, beneficiándose del aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo y materias primas. Pese al pronóstico favorable, el clima de inversión en el país es incierto y sus resultados económicos siguen dependiendo del precio del petróleo y el gas. El sistema económico se concentra en un pequeño número de sectores; carece de inversiones transformadoras, mientras que las grandes empresas próximas al Estado dominan el mercado. A pesar de las sanciones, la Unión sigue siendo el mayor socio comercial de Rusia, y Rusia es el cuarto mayor socio de la Unión. Sin embargo, las relaciones comerciales y económicas se ven empañadas por numerosos factores como, por ejemplo, el embargo

de Rusia sobre varios productos agroalimentarios de la Unión, las diferencias en el marco de la OMC y las importantes limitaciones a las que se enfrentan las empresas de la Unión para participar en la contratación pública rusa.

Desde marzo de 2014, la Unión ha impuesto progresivamente medidas restrictivas a Rusia en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y a la desestabilización de Ucrania. Las sanciones de la Unión fueron considerablemente ampliadas tras el derribo del vuelo MH17, el 17 de junio de 2015, sobre un territorio controlado por los rebeldes que reciben apoyo ruso en el este de Ucrania.

Las medidas restrictivas de la Unión adoptan diferentes formas. Las medidas diplomáticas consisten en la exclusión de Rusia del G8, la interrupción del proceso de adhesión de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de la Energía, y la suspensión de las cumbres bilaterales periódicas UE-Rusia.

Las sanciones económicas se aplican a los intercambios con Rusia en determinados sectores económicos, limitan el acceso a los mercados de capitales primario y secundario de la Unión para determinados bancos y empresas rusas, establecen prohibiciones de exportación e importación de armas y prohíben la exportación de productos de doble uso, ya sea para uso militar o para usuarios finales militares en Rusia. Asimismo, estas sanciones restringen el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles que pueden utilizarse para la exploración y la producción petrolíferas. Se aplican restricciones específicas a las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol, incluidas la prohibición de importar bienes procedentes de la península, la prohibición de exportar determinados bienes y tecnologías, las restricciones en materia de inversión y la prohibición de prestar servicios turísticos. Las medidas relativas a la cooperación económica incluyen la suspensión de nuevas operaciones de financiación en Rusia por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Las medidas restrictivas individuales se aplican a 150 personas y a 38 entidades, que están sujetas a la inmovilización de activos y a la prohibición de viajar, ya que sus acciones menoscaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. La lista incluye a los presidentes de las dos cámaras de la Asamblea Federal rusa (la Duma Estatal y el Consejo de la Federación), así como al presidente de la Delegación rusa en la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Rusia.

El Consejo de Asuntos Exteriores de marzo de 2016 definió cinco principios rectores sobre los que se sustentan las relaciones entre la Unión y Rusia, como señaló la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini: 1) aplicación del acuerdo de Minsk,

como condición básica de cara a cualquier cambio sustancial de la posición de la Unión frente a Rusia; 2) consolidación de las relaciones de la Unión con los socios orientales y otros vecinos, incluidos los de Asia Central; 3) fortalecimiento de la resiliencia de la Unión (por ejemplo, la seguridad energética, las amenazas híbridas o la comunicación estratégica); 4) compromisos selectivos con Rusia en cuestiones de interés para la Unión; 5) necesidad de establecer contactos interpersonales y respaldar a la sociedad civil rusa. El primer principio vincula implícitamente la duración de algunas de las sanciones de la Unión a los progresos realizados en pro de una resolución pacífica del conflicto en el este de Ucrania.

Desde agosto de 2014, Rusia ha adoptado represalias contra las sanciones impuestas por la Unión y por países occidentales (entre los que se encuentran los EE. UU., Canadá y Australia) y ha impuesto contrasanciones a productos agrícolas, materias primas y alimentos, alegando incumplimientos de las normas de seguridad alimentaria. Esto ha reforzado la política de sustitución de las importaciones de Rusia en el sector agrícola. Asimismo, Rusia ha elaborado una «lista negra» de nacionales de la Unión y de los EE. UU. que han criticado sus acciones, a los que les deniega el derecho a entrar en territorio ruso (entre ellos, dieciocho diputados al Parlamento Europeo). En caso de que una persona esté incluida en dicha lista, no existe ninguna posibilidad de recurso legal, al contrario de lo que sucede con la prohibición de viajar que aplica la Unión.

### Acuerdos en vigor

La base jurídica de las relaciones entre la Unión y Rusia es el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) firmado en junio de 1994. Este, que tenía una validez inicial de diez años, se ha ido renovando automáticamente cada año. En él se fijan los principales objetivos comunes y se establece el marco institucional para los contactos bilaterales (incluidas las consultas periódicas en materia de derechos humanos y las cumbres presidenciales semestrales, que actualmente se encuentran paralizadas).

En la cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003, la Unión y Rusia acordaron reforzar su cooperación con la creación de cuatro «espacios comunes»: un espacio económico; un espacio de libertad, seguridad y justicia; un espacio de seguridad exterior; y un espacio de investigación, educación y cultura. A nivel regional, la Unión y Rusia, junto con Islandia y Noruega, establecieron en 2007 la nueva política relativa a la Dimensión Septentrional, centrada en la cooperación transfronteriza en las regiones del mar Báltico y del mar de Barents. En julio de 2008, se iniciaron negociaciones con vistas a alcanzar un nuevo acuerdo entre la Unión y Rusia que incluyera compromisos jurídicamente vinculantes en ámbitos como el diálogo político, la justicia, la libertad, la seguridad, la cooperación económica, la investigación,

la educación, la cultura, el comercio, la inversión y la energía. En 2010 se presentó la «Asociación para la Modernización». Las negociaciones relativas a un acuerdo para la facilitación de visados concluyeron en 2011. Sin embargo, la intervención de Rusia en Crimea llevó a la suspensión de todas las negociaciones y los procesos en este sentido. En 2014, el Consejo Europeo paralizó la cooperación con Rusia (exceptuando la cooperación transfronteriza y los contactos interpersonales), así como la financiación de la Unión en beneficio del país a través de instituciones financieras internacionales.

### **Papel del Parlamento Europeo**

En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento debe dar su aprobación a todo nuevo acuerdo, como en el caso del ACC anterior. Acuerdos más específicos (por ejemplo, el relativo a la facilitación de visados) también requieren la aprobación del Parlamento. El Parlamento no define directamente las necesidades estratégicas ni los programas de acción, pero sí legisla, junto con el Consejo, en cuanto a los objetivos y las prioridades de la asistencia financiera de la Unión, incluido el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), a través del cual se financia la cooperación regional de la Unión con Rusia. Además, el Parlamento tiene derecho a examinar los documentos que guían la aplicación del IEV antes de que se aprueben (procedimiento conocido como «control democrático»).

El Parlamento ha aprobado una serie de resoluciones sobre Ucrania en las que condena la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y su papel en la desestabilización del este de Ucrania. En junio de 2015, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el estado de las relaciones entre la Unión y Rusia en la que respalda las sanciones de la Unión y hace hincapié en la necesidad de ofrecer una ayuda financiera de la Unión más ambiciosa a la sociedad civil rusa y de promover los contactos interpersonales a pesar de las difíciles relaciones. Posteriormente, en otras resoluciones el Parlamento celebró los esfuerzos realizados por la Comisión en pro de una Unión de la Energía, con vistas a reducir la dependencia en las importaciones de energía procedente de Rusia, así como las medidas de la Unión para luchar contra la propaganda agresiva de Rusia y de otros terceros países. Sin embargo, el Parlamento ha pedido la cooperación de Rusia en la lucha contra el terrorismo y el proceso de paz de Oriente Medio, pero se ha mos-

trado crítico con respecto a la intervención de Rusia en Siria.

Antes de 2014, el Parlamento era favorable a un nuevo acuerdo global con Rusia basado en valores e intereses comunes. Sin embargo, en varios informes de propia iniciativa, el Parlamento expresó su profunda preocupación por el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia en Rusia. El mejor ejemplo de ello lo constituyen las leyes contra la propaganda LGBT y la represión de las ONG independientes o que reciben financiación extranjera. En abril de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución en la que condenaba la detención de Navalni. En 2016, el Parlamento condenó taxativamente el nivel sin precedentes de las violaciones de derechos humanos perpetradas contra los habitantes de Crimea, en particular los tártaros. En marzo de 2017, el Parlamento pidió a Rusia que pusiese en libertad a más de treinta ciudadanos ucranianos que estaban encarcelados o en condiciones de libertad restringida.

De 1997 a 2014, las relaciones con los legisladores rusos se desarrollaron principalmente en el marco de la Comisión Parlamentaria de Cooperación, un foro interparlamentario establecido por el ACC UE-Rusia de 1994. Entre 1997 y principios de 2014, la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Rusia, sirvió de plataforma estable para desarrollar la cooperación y el diálogo entre las delegaciones del Parlamento Europeo y de la Asamblea Federal rusa. Desde marzo de 2014, no obstante, el Parlamento ha interrumpido las relaciones interparlamentarias con la Asamblea Federal rusa, de conformidad con las medidas restrictivas diplomáticas en respuesta a la crisis en Ucrania. No obstante, la Delegación del Parlamento en la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Rusia continúa reuniéndose por su cuenta y debatiendo cuestiones relativas a las relaciones entre la Unión y Rusia. Asimismo, mantiene un canal de debate y de intercambio con los representantes de la sociedad civil rusa, las ONG y los medios de comunicación.

El Parlamento, que desde 1999 no ha recibido la invitación de Rusia para actuar como observador electoral, no desempeña otras actividades de este tipo en el país.

---

→ Fernando Garcés de los Fayos

## 5.6.4. Asia Central

*La Estrategia de la Unión para Asia Central de 2007 fue revisada por última vez en 2015. Su objetivo es alcanzar la estabilidad y la prosperidad, fomentando a la vez sociedades abiertas, el Estado de Derecho, la democratización y la cooperación en materia de seguridad y diversificación de la energía. El Parlamento Europeo ha destacado la importancia de los derechos humanos, la buena gobernanza y el desarrollo social. Los niveles de desarrollo y democratización de estos países difieren mucho entre sí, por lo que la Unión adapta su enfoque en consecuencia. Está previsto que se proponga una nueva estrategia antes de finales de 2019.*

### Base jurídica

- Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE): acción exterior.
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) que cubren las relaciones bilaterales, excepto en el caso de Turkmenistán, país con el que se ha celebrado un acuerdo provisional sobre comercio. El ACC actualizado con Kazajistán se encuentra en proceso de ratificación por los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión y recibió la aprobación del Parlamento Europeo en diciembre de 2017.

### Situación en la región

Asia Central no es una región homogénea en cuanto a la política o la economía. Además, mientras que el Parlamento considera que Mongolia forma parte de la región, este país es, por varias razones, «periférico» por lo que respecta a la historia, la geografía y la política.

En el pasado, Kazajistán y Mongolia registraron los índices de crecimiento económico más elevados de la región (situados también entre los más altos del mundo) y persiguen entablar relaciones más estrechas con la Unión.

Mongolia y Kirguistán destacan en el terreno político por tener unas democracias más desarrolladas. No obstante, la situación en Kirguistán está empeorando debido a los cambios realizados en la Constitución en 2016 y al creciente acoso a la oposición. En distintos grados, las demás repúblicas, en particular Turkmenistán —uno de los Estados más autoritarios del mundo—, se ven asoladas por graves deficiencias en materia de derechos humanos, al tiempo que la falta de independencia del poder judicial representa un problema importante. Hasta hace poco, las relaciones entre estos países eran, por lo general, precarias debido a conflictos fronterizos y relacionados con los recursos. No obstante, desde que el nuevo presidente uzbeko, Shavkat Mirziyoyev, tomara posesión de su cargo a finales de 2016, se han observado señales alentadoras por lo que respecta a

cooperación regional. La primera cumbre sobre cooperación regional entre los dirigentes de Asia Central desde la década de 1990 tuvo lugar en Astana el 15 de marzo de 2018. Todos los países se enfrentan al riesgo de expansión de los movimientos islámicos extremistas.

Todos los países de Asia Central tienen políticas exteriores multidireccionales, con las que buscan un equilibrio en los vínculos que mantienen con Rusia, China y Occidente. La neutralidad permanente de Turkmenistán ha sido reconocida incluso por las Naciones Unidas. Cabe señalar que el comercio, principalmente en el sector energético, es notable con Kazajistán y Turkmenistán, y cada vez es mayor con Uzbekistán, en particular tras la adopción del Protocolo textil UE-Uzbekistán, aprobado por el Parlamento en diciembre de 2016. La Unión también ha celebrado la adhesión de Kirguistán, Tayikistán y Kazajistán a la OMC.

Kazajistán es uno de los miembros fundadores de la unión aduanera con Rusia y Bielorrusia. En mayo de 2014, estos tres países establecieron la Unión Económica Euroasiática, a la que más tarde se incorporó Armenia y que entró en vigor el 1 de enero de 2015. Kirguistán se adhirió a ella en mayo de 2015.

### Acuerdos en vigor y en fase de negociación

En diciembre de 2015, la Unión firmó un ACC actualizado con Kazajistán, que se ha aplicado provisionalmente desde el 1 de mayo de 2016. El Parlamento Europeo concedió su aprobación al acuerdo el 12 de diciembre de 2017. Las relaciones de la Unión con Turkmenistán se rigen por el Acuerdo interino de 2010 sobre comercio y asuntos comerciales, a la espera de que entre en vigor el ACC de 1998. El Parlamento ha supeditado su aprobación del ACC de 1998 a la existencia de un sistema para comprobar los avances realizados en materia de derechos humanos. Mongolia firmó un ACC con la Unión en mayo de 2013, que entró en vigor en noviembre de 2017 tras su ratificación por todos los Estados miembros de la Unión. En diciembre de 2017, la Unión inició las negociaciones de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación actualizado con Kirguistán. También empezará a negociar un ACC actualizado

con Uzbekistán, tras la aprobación de las correspondientes directrices de negociación en julio de 2018.

La Estrategia de la Unión para Asia Central de 2007 fue revisada por última vez en 2015 y en junio de 2017 fue objeto de Conclusiones del Consejo. La Estrategia ofrece orientaciones básicas sobre la futura interacción con la región y se basa en anteriores acuerdos, programas de asistencia e iniciativas de la Unión. Su objetivo es alcanzar la estabilidad y la prosperidad, fomentando a la vez sociedades abiertas, el Estado de Derecho, la democratización y unas relaciones de cooperación más profundas en materia de seguridad y diversificación de la energía. A petición del Consejo de la Unión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior presentará, a finales de 2019, una profunda revisión de la Estrategia de la Unión para Asia Central. La Unión cuenta con un representante especial para Asia Central que en 2018 ha celebrado consultas con los agentes locales. Los hidrocarburos de Kazajistán y Turkmenistán pueden resultar importantes para la Unión en el futuro. Una cuestión significativa para la Unión fue la retirada de Afganistán, a finales de 2014, de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), aunque algunos miles de soldados de los Estados Unidos y la OTAN permanecen en el país. En 2013 se inició un diálogo de alto nivel en materia de seguridad entre la Unión y Asia Central. Todos los países de Asia Central, excepto Turkmenistán, cuentan con delegaciones de la Unión. Recientemente la Unión abrió una delegación en Mongolia.

Los Estados de Asia Central reciben financiación con cargo al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD): 1 028 millones de euros para el periodo 2014-2020 (lo que supone un aumento respecto de los 750 millones de euros destinados al periodo 2007-2013), que incluyen tanto asistencia bilateral como programas regionales (360 millones de euros). La asistencia se centra en la educación, la seguridad regional, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico. Kazajistán «superó» recientemente los componentes bilaterales del ICD, pero sigue beneficiándose de los programas regionales. Es probable que, en el futuro, Turkmenistán también se encuentre en la misma situación. El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) está operativo en todos los Estados salvo Turkmenistán y Uzbekistán, donde las organizaciones de la sociedad civil son pocas numerosas, están mal organizadas y se encuentran sometidas a un estricto control.

## Papel del Parlamento Europeo

### A. Posiciones adoptadas (resoluciones)

El Parlamento apoyó la Estrategia de la Unión para Asia Central, pero pidió un planteamiento más focalizado en su Resolución de 13 de abril de 2016.

- Por lo que respecta a Kazajistán, el Parlamento aprobó el ACC actualizado en 2017 y acogió con satisfacción la adhesión del país a la OMC en 2015. El Parlamento también afirmó que aplicaría el principio de «más por más» en relación con las reformas políticas y socioeconómicas.
- En 2010, el Parlamento aprobó una Resolución en solidaridad con Kirguistán a raíz de los violentos disturbios registrados en la región meridional del país. En 2015, manifestó su preocupación por la elaboración de registros de ONG en Kirguistán y por los proyectos de ley sobre «propaganda» LGBTI del país.
- En cuanto a Tayikistán, el Parlamento aprobó la celebración de un ACC en 2009, pero pidió avances en materia de derechos humanos, corrupción, sanidad y educación. En una Resolución de 2016, el Parlamento expresó su preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en Tayikistán, especialmente por lo que respecta a los presos de conciencia.
- El Parlamento ha expresado sistemáticamente su preocupación por la mala situación de los derechos humanos en Turkmenistán y, en consecuencia, hasta hoy ha impedido la entrada en vigor del ACC.
- El Parlamento aprobó el Protocolo sobre productos textiles UE-Uzbekistán en diciembre de 2016, tras el efectivo compromiso por parte del país, en estrecha cooperación con la OIT, de erradicar el recurso a la mano de obra infantil durante la cosecha anual de algodón.
- Las declaraciones del Parlamento sobre Mongolia se han centrado en gran medida en cuestiones económicas, pero también han abordado el desarrollo y las necesidades humanitarias del país, vinculadas a sus condiciones climáticas extremas. En abril de 2016, Mongolia fue el país anfitrión de la 9.ª reunión de la Asociación Parlamentaria Asia-Europa.

### B. Cooperación interparlamentaria

Las comisiones parlamentarias de cooperación con la mayoría de países de Asia Central se reúnen anualmente. Los diputados supervisan la aplicación de los acuerdos y se centran en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la violencia política, la cooperación económica y para el desarrollo y los procesos electorales. Desde la entrada en vigor del ACC con Mongolia, el Parlamento ha pedido el establecimiento de una comisión parlamentaria de cooperación, lo cual haría de Turkmenistán el único país incluido en reuniones interparlamentarias.

### C. Observación electoral y promoción de la democracia

Debido a los distintos niveles de desarrollo político y a los grados extremadamente variables de progre-

so democrático en Asia Central, el Parlamento no ha observado sistemáticamente las elecciones celebradas en la región.

- Por lo que respecta a Tayikistán y Kirguistán, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH), incluidas las delegaciones del Parlamento Europeo, observó las elecciones parlamentarias celebradas en ambos países en 2015 y las elecciones presidenciales de Kirguistán en 2017. Extrajo conclusiones negativas sobre Tayikistán, pero los resultados de su observación en Kirguistán fueron más alentadores.
- Kazajistán ha invitado esporádicamente al Parlamento a observar sus elecciones. La OSCE/OIDDH ha detectado sistemáticamente deficiencias significativas.
- Una delegación del Parlamento Europeo observó las elecciones presidenciales celebradas en Mongolia en junio/julio de 2017 y concluyó que el país está desarrollando una democracia sólida.
- El Parlamento nunca ha sido invitado a observar elecciones ni en Uzbekistán ni en Turkmenistán.

---

→ Fernando Garcés de los Fayos / Susana Mendonça



## 5.6.5. Países del Golfo, Irán, Irak y Yemen

*La Unión ha celebrado Acuerdos de Cooperación con el Consejo de Cooperación del Golfo (organización regional que agrupa a Arabia Saudí, Baréin, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) y con Yemen, así como un Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Irak. En la actualidad, la Unión no mantiene relaciones contractuales con Irán, pero es consciente de que existe un gran potencial para la profundización de las relaciones.*

### Base jurídica

- Título V (acción exterior) del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### 1. El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)

El CCG fue creado en mayo de 1981. Hoy en día, este grupo, que sigue compuesto por sus miembros originales, a saber, Baréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, es el principal canal de las relaciones de la Unión con estos seis países. En varias ocasiones, la Unión y el CCG han adoptado posiciones comunes sobre cuestiones relacionadas con Oriente Próximo.

Los países del Golfo ricos en petróleo están viviendo cambios socioeconómicos y políticos de gran calado, si bien las reformas avanzan a un ritmo desigual. El efecto de los levantamientos árabes en las monarquías del Golfo se ha mitigado con políticas preventivas, consistentes en la concesión de ayudas económicas y la expansión del empleo público, y medidas represivas, en particular en Baréin y en la provincia oriental de Arabia Saudí. Los países del CCG han seguido desempeñando un papel activo en el contexto de la diplomacia de Oriente Próximo, en ocasiones rivalizando entre sí, lo que ha contribuido a la actual crisis diplomática entre Qatar y los demás países del CCG, que acusan a Qatar de prestar apoyo a grupos terroristas y sectarios (incluidos los Hermanos Musulmanes), financiar grupos asociados con Irán, violar la soberanía de sus vecinos e instigar la disidencia política en los países vecinos.

Si bien la Unión espera desarrollar sus relaciones políticas en la región, hasta ahora las relaciones entre la Unión y el CCG se han basado en gran medida en vínculos económicos y comerciales. El volumen de los intercambios comerciales entre ambas partes aumentó a un ritmo constante entre 2007 y 2015, pero ha disminuido ligeramente en los últimos dos años. En 2016, el CCG fue el cuarto mercado de exportación para la Unión.

La Unión y el CCG firmaron un Acuerdo de Cooperación en 1988. Su objetivo es reforzar la estabilidad en una región de importancia estratégica, facilitar las relaciones políticas y económicas y reforzar la coo-

peración económica y técnica, así como estrechar la colaboración en materia de energía, industria, comercio y servicios, agricultura, pesca, inversiones, ciencia, tecnología y medio ambiente. El Acuerdo contempla la celebración de consejos conjuntos y reuniones a nivel ministerial, así como la constitución de comités mixtos de cooperación compuestos por altos cargos. El Acuerdo no prevé ningún órgano de carácter parlamentario. En abril de 2016, el comité mixto de cooperación UE-CCG acordó establecer un diálogo informal más estructurado en materia de comercio e inversión. En julio de 2016, se celebraron un consejo conjunto y una reunión ministerial entre la Unión y el CCG. Como consecuencia de la crisis diplomática que estalló en junio de 2017 entre Qatar y los demás países del Golfo no se han convocado nuevas reuniones.

La Unión y el CCG acordaron un programa de acción conjunta para el periodo 2010-2013 en el que establecieron una hoja de ruta para reforzar la cooperación en, entre otros ámbitos, las tecnologías de la información y la comunicación, la seguridad nuclear, las energías limpias, la investigación y el diálogo económico. No obstante, la renovación de este programa se ha retrasado debido principalmente a la falta de avances en las cuestiones comerciales. Aunque en 1990 se iniciaron las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio, estas se encuentran en punto muerto desde 2008, debido a las discrepancias que siguen existiendo en relación con los derechos de exportación. Desde el 1 de enero de 2007 se dispone de fondos del Instrumento de Asociación (IA) y de su predecesor, el Instrumento de Financiación de la Cooperación con los Países y Territorios Industrializados y otros Países y Territorios de Renta Alta (IPI), para financiar las medidas destinadas a aplicar el Acuerdo de Cooperación entre la Unión y el CCG. Los países del CCG también se benefician del programa Erasmus Mundus.

### Papel del Parlamento Europeo

El 24 de marzo de 2011 el Parlamento aprobó una Resolución sobre las relaciones de la Unión con el CCG<sup>[1]</sup> en la que se pronunciaba a favor del establecimiento de una asociación estratégica con el CCG y sus países miembros. Esta posición se reiteró en la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio

[1] DO C 247 E de 17.8.2012, p. 1.

de 2015, sobre los retos en materia de seguridad en Oriente Próximo y el norte de África y las perspectivas de estabilidad política<sup>[1]</sup>. La Delegación para las Relaciones con la Península Arábiga del Parlamento Europeo celebra reuniones interparlamentarias periódicas con los consejos consultivos de la región y realiza un seguimiento de la evolución de las relaciones entre la Unión y el CCG. Asimismo, la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento supervisa atentamente la situación en los países del Golfo.

Durante la presente legislatura, el Parlamento ha aprobado distintas Resoluciones en las que se muestra preocupado, en concreto, por la situación de los derechos humanos en algunos países miembros del CCG, como Arabia Saudí<sup>[2]</sup> y Baréin<sup>[3]</sup>, y por la reinstauración de la pena de muerte en Kuwait y Baréin<sup>[4]</sup>. El Parlamento ha pedido también una mayor cooperación con el CCG en lo que respecta a la gestión de la migración. El 13 de septiembre de 2017 el Parlamento aprobó una Resolución sobre las exportaciones de armas<sup>[5]</sup> en la que afirma de manera explícita que considera que las exportaciones de armas a Arabia Saudí no son conformes con al menos uno de los criterios mencionados en la Posición Común 2008/944/PESC, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. El Premio Sájarov del Parlamento a la Libertad de Conciencia fue concedido en 2015 al bloguero saudí Raif Badawi.

## 2. Yemen

Las relaciones entre la Unión y Yemen se basan en el Acuerdo de Cooperación de 1997, que abarca el comercio, la cooperación al desarrollo, la cultura, las comunicaciones y la información, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, y el diálogo político. En marzo de 2015, una coalición militar internacional dirigida por Arabia Saudí inició una campaña contra los rebeldes que habían derrocado al presidente en ejercicio. La Unión apoya la mediación realizada por las Naciones Unidas de cara a una solución política del conflicto y ha intensificado su ayuda para hacer frente a la dramática situación en que se encuentra el país, ya que más del 80% de la población necesita asistencia humanitaria. Desde 2015, la Unión ha comprometido un total de 233,7 millones de euros en concepto de ayuda humanitaria a Yemen. Estos se suman a los 440 millones de euros destinados a la cooperación al desarrollo en Yemen dentro del marco financiero plurianual (MFP)

para el periodo 2016-2020. Desde febrero de 2015, la Delegación de la Unión en la República de Yemen ha trabajado desde Bruselas.

## Papel del Parlamento Europeo

En julio de 2015, febrero de 2016, junio de 2017 y noviembre de 2017<sup>[6]</sup>, el Parlamento aprobó sendas Resoluciones sobre Yemen en las que manifestaba su profunda preocupación por la alarmante situación humanitaria y en materia de seguridad que asolaba al país y pedía la aplicación efectiva de un alto el fuego. El 13 de septiembre de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre las exportaciones de armas<sup>[7]</sup> en la que lamentaba que tecnología militar exportada por los Estados miembros se haya utilizado en el conflicto de Yemen. La Delegación del Parlamento para las Relaciones con la Península Arábiga también se ocupa de las relaciones con Yemen y del seguimiento de la situación en dicho país.

## 3. Irak

La Unión ha ocupado un lugar preponderante en el suministro de ayuda a Irak desde la guerra de 2003. En mayo de 2012, se firmó un Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión e Irak, que sirve de marco para el diálogo y la cooperación en diferentes ámbitos, como las cuestiones políticas, la lucha contra el terrorismo, el comercio, los derechos humanos, la salud, la educación y el medio ambiente. El primer consejo de cooperación entre la Unión e Irak se celebró en enero de 2014, en el marco del citado Acuerdo, y una segunda reunión tuvo lugar el 18 de octubre de 2016. Para el periodo 2014-2020, la Comisión se ha comprometido a facilitar a Irak 75 millones de euros destinados a la cooperación en materia de derechos humanos y Estado de Derecho, educación y energía sostenible.

La Unión adoptó una nueva estrategia para Iraq en enero de 2018. La estrategia se centra en la prestación continuada de ayuda humanitaria de la Unión al pueblo iraquí y persigue facilitar la estabilización de los territorios liberados del Estado Islámico (Dáesh), con tres millones de iraquíes desplazados sin poder volver a sus hogares. También pretende abordar la labor de reforma, reconstrucción y reconciliación a largo plazo que Irak debe llevar a cabo para consolidar la paz y construir un país democrático y unido en el que todos los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de sus derechos y de una mayor prosperidad.

Dado el deterioro de la situación humanitaria y en materia de seguridad en Irak, la Comisión aumentó la ayuda humanitaria destinada al país, que ascendió a 159 millones de euros en 2016 y 82,5 millones de euros en 2017. Desde 2014, la Comisión ha aportado

<sup>[1]</sup> DO C 265 de 11.8.2017, p. 98.

<sup>[2]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0232 y DO C 310 de 25.8.2016, p. 29.

<sup>[3]</sup> DO C 101 de 16.3.2018, p. 130; DO C 35 de 31.1.2018, p. 42; DO C 265 de 11.8.2017, p. 151, y DO C 316 de 30.8.2016, p. 178.

<sup>[4]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0044.

<sup>[5]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0344.

<sup>[6]</sup> DO C 265 de 11.8.2017, p. 93; DO C 35 de 31.1.2018, p. 142; Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0273 y P8\_TA(2017)0473.

<sup>[7]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0344.

más de 370 millones de euros en ayuda humanitaria y ha posibilitado la realización de operaciones de salvamento en todo el país.

### **Papel del Parlamento Europeo**

Desde el inicio de la actual legislatura, el Parlamento ha aprobado varias Resoluciones sobre la situación en Irak<sup>[1]</sup>, entre otras, sobre la ofensiva del El/Dáesh, la violencia sectaria, la persecución de las minorías, la situación en el norte de Irak, en particular en Mosul, las fosas comunes, la educación, la destrucción de lugares de interés cultural por el El/Dáesh y las exportaciones de armas. La Delegación para las Relaciones con Irak celebra reuniones interparlamentarias periódicas con el Consejo de Representantes de Irak. En 2016, el Premio Sájarov del Parlamento se concedió a Nadia Murad Basi Taha y Lamiya Hayi Bashar, supervivientes del cautiverio del Dáesh en Irak, durante el que fueron utilizadas como esclavas sexuales, y hoy portavoces de las mujeres víctimas de la campaña de violencia sexual del Dáesh. Ambas son defensoras públicas de la comunidad yazidí de Irak, minoría religiosa sometida a una campaña genocida por parte de militantes del Estado Islámico.

### **4. Irán**

La Unión ha compartido las preocupaciones de la comunidad internacional en relación con el programa nuclear de Irán y, a través de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, ha apoyado y coordinado el Grupo de los Tres más Tres (E3+3: Francia, Alemania, Reino Unido, China, Rusia y EE. UU.) en sus largas negociaciones con Irán. El 14 de julio de 2015, se acordó, por fin, el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) en Viena, en virtud del cual Irán renuncia formalmente al uso de la energía nuclear con fines militares y accede a realizar transformaciones importantes en términos de infraestructura para que sus instalaciones nucleares se utilicen solamente para fines civiles. Acepta, además, varias restricciones importantes en materia de enriquecimiento de uranio y plutonio durante el periodo de aplicación de las principales disposiciones del acuerdo (10-15 años). Otras disposiciones, como, por ejemplo, el control de la fabricación de uranio concentrado por parte de Irán, tienen una duración de 25 años. El PAIC puso en marcha el sistema más estricto de inspecciones y seguimiento jamás aplicado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Las sanciones de las Naciones Unidas, de los

Estados Unidos y de la Unión se levantaron el 16 de enero de 2016 cuando se demostró que Irán había cumplido con sus obligaciones, pero pueden volver a imponerse si Irán incumple las obligaciones del PAIC. Las continuas pruebas iraníes de misiles balísticos y de crucero, aunque técnicamente no vulneran el PAIC, son motivo de preocupación dentro y fuera de la Unión.

El presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, anunció, el 8 de mayo de 2018, que su país se retiraba de forma unilateral del PAIC y que se volverían a aplicar las sanciones sobre Irán el 6 de agosto y el 6 de noviembre de 2018. La Unión (junto con los demás miembros del grupo E3 + 3) ha expresado su firme compromiso con la aplicación del PAIC, así como su intención de mantener el comercio con Irán. El SEAE y la Comisión están tratando de obtener derogaciones por parte de la Administración estadounidense con respecto a los efectos extraterritoriales de sus sanciones sobre las empresas de la Unión. El 18 de mayo de 2018, la Unión comenzó a adoptar medidas correctoras mediante el lanzamiento de un estatuto de bloqueo, cuyo objetivo es impedir que empresas de la Unión se vean obligadas a acatar las sanciones de los Estados Unidos a Irán. Las sanciones de la Unión relacionadas con la grave situación de los derechos humanos en Irán no forman parte del PAIC y siguen en vigor.

### **Papel del Parlamento Europeo**

En sus resoluciones, el Parlamento ha respaldado el «enfoque de doble vía» (sanciones acompañadas de una negociación diplomática) aplicado por la Unión, ha acogido con satisfacción el PAIC y ha hecho hincapié en la importancia de defender los derechos humanos en Irán. Reiteró esta posición tras la decisión del presidente Trump de no confirmar el compromiso de los Estados Unidos con el acuerdo.

En 2012, los galardonados con el Premio Sájarov fueron la abogada Nasrín Sotudé y el director de cine Yafar Panahi.

La Delegación del Parlamento para las Relaciones con Irán sigue la evolución de la situación en Irán, en particular la situación de las minorías, la cuestión de la pena de muerte y el papel de Irán en la lucha contra el Estado Islámico en la región. El 25 de octubre de 2016, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la estrategia de la Unión en relación con Irán tras el acuerdo nuclear<sup>[2]</sup>, en la que expresaba su deseo de reinsertión de Irán en la economía mundial, si bien se mostraba preocupado por el escaso respeto de los derechos humanos en el país. En diciembre de 2017, la Delegación para las Relaciones con Irán realizó una visita a Teherán e Isfahán, para participar en la 6.ª reunión interparlamentaria y fortalecer el diálogo crítico y directo con la Asamblea y el Gobierno

[1] DO C 310 de 25.8.2016, p. 35; DO C 224 de 21.6.2016, p. 25; DO C 234 de 28.6.2016, p. 25; Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0288; DO C 289 de 9.8.2016, p. 46; DO C 35 de 31.1.2018, p. 77; DO C 316 de 30.8.2016, p. 113; Textos Aprobados, P8\_TA (2016)0422; P8\_TA(2016)0507; DO C 366 de 27.10.2017, p. 151; DO C 346 de 21.9.2016, p. 55, y Textos Aprobados P8\_TA(2017)0344.

[2] Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0402.

iraníes. En septiembre de 2018, una delegación de alto nivel de la Asamblea iraní visitó el Parlamento Europeo con motivo de la 7.ª reunión interparlamentaria. La delegación, presidida por Kazem Yalali, incluía a un representante de la minoría judía y a una diputada. En un encuentro bilateral con Kazem Yalali, la vicepresidenta del Parlamento Europeo Heidi Hautala hizo referencia al caso de Nasrín Sotudé. El clima general de contactos entre ambas partes confirmó la plena disponibilidad de la delegación iraní

para dialogar de forma constructiva acerca de todas las cuestiones vinculadas con las relaciones UE-Irán, incluidas las más críticas. Por otra parte, también quedó patente el grado de frustración de Irán con respecto a los limitados beneficios que ofrece el PAIC tras la retirada de los EE. UU. del acuerdo y el consiguiente abandono del país de varias empresas de la Unión.

---

→ Kirsten Jongberg / Niccolò Rinaldi

## 5.6.6. África

*Las relaciones entre la Unión Europea y África se rigen por el Acuerdo de Cotonú y la Estrategia Conjunta África-UE, que incluyen las dimensiones política, económica y de desarrollo. La Unión trabaja activamente para fomentar la paz y la seguridad en África y participa con la Unión Africana (UA) en varios diálogos políticos, por ejemplo, sobre democracia y derechos humanos. La migración se ha convertido en un elemento fundamental de las relaciones entre la Unión y África. El Fondo Europeo de Desarrollo sigue siendo el principal canal de la Unión para la cooperación al desarrollo en África.*

### Base jurídica

- Artículo 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú).
- Acuerdo de comercio, desarrollo y cooperación (ACDC) entre la República de Sudáfrica y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

### Acuerdo de Cotonú

Las relaciones entre la Unión y el África subsahariana se rigen actualmente por el Acuerdo de Cotonú, que sienta las bases para las relaciones entre la Unión y los 78 países del grupo ACP. Sudán del Sur está en proceso de firma y ratificación del Acuerdo.

Las relaciones UE-ACP se remontan a los Convenios de Lomé I a IV (1975-2000) por los que se establecen las disposiciones en materia de cooperación al desarrollo y comercio, que concedieron un acceso libre al mercado europeo para el 99,5 % de los productos procedentes de países ACP. El Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000, sucedió al de Lomé y es válido durante veinte años. Se han realizado dos revisiones del Acuerdo de Cotonú: en 2005 y en 2010. En la revisión de 2005 se reconoció la autoridad de la Corte Penal Internacional (CPI), lo que motivó que Sudán y Guinea Ecuatorial se negaran a firmarla o ratificarla. El Parlamento Europeo dio su aprobación para ratificar la revisión de 2010 en junio de 2013, pero expresó «sus mayores reservas sobre partes del Acuerdo que no reflejan la Posición del Parlamento Europeo ni los valores de la Unión Europea». En concreto, el Parlamento objetaba la falta de una cláusula explícita en materia de «no discriminación por motivos de orientación sexual». El objetivo del Acuerdo de Cotonú es erradicar la pobreza integrando plenamente a los países ACP en la economía mundial. En el Acuerdo, se emplea el término «asociación», con el que se destacan el compromiso y la responsabilidad mutuos, y se enfatizan el diálogo político, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. El Acuerdo lo aplican instituciones conjuntas ACP-UE, incluidos un Consejo de Mi-

nistros, un Comité de Embajadores y una Asamblea Parlamentaria Paritaria.

Puesto que el Acuerdo de Cotonú vence en 2020, ya se ha iniciado el debate sobre el marco posterior. En 2015, la Comisión Europea inició un proceso de reflexión, que incluía una amplia consulta pública y un proceso de evaluación. La reflexión dio lugar a la publicación, en noviembre de 2016, de una Comunicación conjunta en la que se detallan distintas posibilidades en cuanto a políticas para el futuro. En octubre de 2016, el Parlamento aprobó su Resolución sobre el futuro de las relaciones ACP-UE después de 2020. Tras la Comunicación de la Comisión se presentó, en diciembre de 2017, una propuesta de directrices de negociación. Este documento ha sido objeto de debate en el Parlamento durante el primer semestre de 2018 y de una Resolución en la que se expresa el punto de vista del Parlamento, aprobada el 14 de junio de 2018. Este proceso culminó en el mandato de negociación de la Unión, emitido en junio de 2018, mientras que los países ACP emitieron su mandato en mayo. El diálogo se iniciará a principios de octubre de 2018 y deberá finalizar antes de la expiración del Acuerdo en 2020.

### Estrategia Conjunta África-UE (JAES)

La política general de la Unión respecto a los 54 Estados miembros de la Unión Africana (UA) se formula en la Estrategia Conjunta África-UE (JAES), que adoptaron los líderes europeos y africanos en la segunda cumbre UE-África celebrada en Lisboa en diciembre de 2007. La finalidad de dicha estrategia es dar a la relación África-UE una nueva dimensión estratégica, con una asociación política consolidada y una cooperación reforzada en todos los niveles. Sus objetivos son:

- ir más allá de la cooperación al desarrollo, abriendo las relaciones entre África y la Unión a cuestiones de interés político común;
- ir más allá de asuntos puramente africanos, abordando con eficacia desafíos mundiales como la migración, el cambio climático, la paz y la seguridad;
- apoyar las aspiraciones de África de fomentar respuestas transregionales y continentales a estos importantes desafíos;

- trabajar en pos de una asociación centrada en las personas, velando por una mejor participación de los ciudadanos africanos y europeos.

A fin de conseguir estos objetivos, la JAES estableció originalmente ocho asociaciones temáticas para la cooperación. La cuarta cumbre UE-África, celebrada en Bruselas en abril de 2014, concluyó con la adopción de una declaración política por parte de los jefes de Estado y de Gobierno y una hoja de ruta orientada a los resultados para 2014-2017. En dicha cumbre, se decidió reorientar las ocho asociaciones temáticas iniciales en torno a cinco ámbitos prioritarios: i) paz y seguridad; ii) democracia, buena gobernanza y derechos humanos; iii) desarrollo humano; iv) desarrollo y crecimiento sostenibles e integradores, e integración continental; y v) cuestiones mundiales y de nueva aparición. En este nuevo marco de cooperación, la ciencia, la tecnología y la innovación quedan reconocidas como una cuestión transversal a la luz de su contribución al logro de los demás objetivos en materia de desarrollo socioeconómico. Por otra parte, se aprobó una declaración independiente sobre migración y movilidad junto con un plan de acción para combatir la migración irregular y el tráfico de seres humanos, mejorar la protección internacional, organizar mejor la migración legal y reforzar el nexo entre migración y desarrollo.

En noviembre de 2015, la Unión y África celebraron una cumbre en La Valeta (Malta) centrada en la migración que concluyó con la aprobación del Plan de Acción de La Valeta y la puesta en marcha del Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la Unión, dotado de 1 800 millones de euros, al objeto de abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África. Siguiendo la nueva estrategia global de la Unión, la Comisión Europea propuso, en junio de 2016, un nuevo Marco de Asociación con terceros países en materia de migración. En lo que respecta a la financiación a más largo plazo, la Comisión anunció en septiembre de 2016 la creación de un Plan Europeo de Inversiones Exteriores del que forma parte un nuevo instrumento financiero de carácter innovador, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS).

La quinta cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana (UA) tuvo lugar en Costa de Marfil en noviembre de 2017 y su tema central fue «Invertir en la juventud». Se trata de una cuestión fundamental para ambas partes, ya que el 60 % de la población africana es menor de veinticinco años. De cara a esta reunión, en mayo de 2017, la Comisión Europea y la alta representante / vicepresidenta de la Comisión presentaron una Comunicación conjunta sobre un impulso renovado para la asociación África-UE. Por otra parte, antes de la celebración de la cumbre, el Parlamento Europeo organizó una conferencia de alto nivel para promover su visión de una nueva aso-

ciación, en la que participaron dirigentes y responsables políticos de la Unión y de África para debatir sobre la paz y la seguridad, el crecimiento económico, la migración y la juventud. En la cumbre, los dirigentes europeos y africanos adoptaron una declaración conjunta sobre las prioridades comunes de la asociación UE-África en cuatro áreas: i) oportunidades económicas para los jóvenes; ii) paz y seguridad; iii) movilidad y migración; y iv) cooperación y gobernanza. Asimismo, condenaron el trato inhumano de los migrantes y los refugiados en Libia y adoptaron una declaración conjunta al respecto.

## Cooperación al desarrollo

La Unión sigue siendo el mayor donante para África. La cooperación al desarrollo se canaliza a través de distintos instrumentos de financiación, de los cuales el más importante es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), basado en el Acuerdo de Cotonú y excluido del presupuesto común de la Unión (véase la ficha 5.3.1 sobre desarrollo). Esta estructura financiera podría cambiar en función del resultado de las negociaciones sobre el nuevo marco financiero plurianual 2021-2028 de la Unión (véase la ficha 1.4.3 al respecto), que se iniciaron en 2018 y deberían concluir a finales de 2019 o a principios de 2020. El undécimo FED cuenta con un presupuesto de 29 100 millones de euros: 24 300 millones para los programas de cooperación nacional y regional, 3 600 millones para la cooperación intra-ACP y 1 100 millones para el instrumento de ayuda a la inversión ACP, que gestiona el Banco Europeo de Inversiones.

El FED cubre todos los países africanos que son parte del Acuerdo de Cotonú excepto Sudáfrica, cuyos fondos de cooperación proceden del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Unión, parte del presupuesto común de esta. El nuevo ICD para 2014-2020 también asigna 845 millones de euros al Programa Panafricano (PANAF), que se creó para financiar la JAES y las actividades continentales y transcontinentales.

Otros instrumentos financieros que se ocupan de África son el Instrumento Europeo de Vecindad para el Norte de África, los programas temáticos previstos en el ICD (retos y bienes públicos mundiales, y organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales), y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

Varios países africanos situados en el norte de África, el Cuerno de África y las regiones del Sahel y del lago Chad se benefician también del Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la Unión, de reciente creación. Desde su puesta en marcha, el importe total de la financiación de que disponen los tres mecanismos regionales ha aumentado hasta superar los 3 200 millones de euros.

## Relaciones comerciales

Los principales instrumentos que fomentan el comercio entre la Unión y las regiones africanas son los acuerdos comerciales, compatibles con la Organización Mundial del Comercio, denominados «acuerdos de asociación económica» (AAE). Sin embargo, la negociación de estos acuerdos, que se inició en 2002, resultó ardua y no pudo concluir, como estaba previsto, antes de finalizar 2008. En consecuencia, la Unión adoptó un Reglamento sobre el acceso al mercado para garantizar la aplicación de disposiciones temporales de acceso al mercado hasta 2014, el cual fue posteriormente prorrogado (véase la ficha específica acerca de los regímenes comerciales aplicables a los países en desarrollo).

La situación actual en cuanto a los AAE es la siguiente:

- África occidental: las negociaciones técnicas entre la Unión y dieciséis países de esta región concluyeron en febrero de 2014. El texto se rubricó el 30 de junio de 2014, y el 10 de julio de ese mismo año los jefes de Estado de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (Cedeao) aprobaron la firma del AAE. El proceso de firma está en curso. No obstante, varios países, como Nigeria, Gambia y Mauritania, se han negado a firmar el acuerdo. En agosto de 2016, Ghana firmó un AAE provisional con la Unión a fin de no perder su acceso preferencial a esta. En septiembre de 2016, empezó a aplicarse de forma temporal un AAE provisional entre la Unión y Costa de Marfil.
- África central: Camerún fue el único país que firmó el AAE provisional para el África central en enero de 2009. El Parlamento Europeo dio su aprobación al acuerdo en junio de 2013, y el Parlamento de Camerún aprobó la ratificación del acuerdo en julio de 2014. Desde agosto de 2014, se aplica el acuerdo en Camerún de forma provisional. Por otra parte, las negociaciones regionales se han visto aplazadas de nuevo debido a la situación en la República Centroafricana.
- África oriental y meridional: cuatro países de la región (Mauricio, Seychelles, Zimbabue y Madagascar) firmaron un AAE provisional en 2009, que se aplica provisionalmente desde mayo de 2012. El Parlamento concedió su aprobación para la ratificación en enero de 2013. Las negociaciones sobre el AAE regional completo siguen su curso.
- Comunidad del África Oriental: se acordó un AAE regional completo entre la Unión y Burundi,

Ruanda, Tanzania, Kenia y Uganda el 16 de octubre de 2014. A pesar de ello, solo Kenia y Ruanda han firmado el acuerdo (en septiembre de 2016).

- Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC): el 15 de julio de 2014, llegaron a buen puerto las negociaciones para un AAE entre Botsuana, Lesoto, Sudáfrica, Suazilandia y Mozambique, por una parte, y la Unión, por otra. Las disposiciones en materia de comercio incluidas en el Acuerdo de comercio, desarrollo y cooperación de 1999 entre la Unión y Sudáfrica se sustituirán por las del AAE regional. La Unión y los países de la SADC firmaron el AAE en junio de 2016 en Botsuana, y el acuerdo entró en vigor con carácter provisional en octubre de 2016.

## Papel del Parlamento Europeo

En el marco de sus actividades de control y de definición de prioridades, la Comisión de Desarrollo aprobó el 16 de noviembre de 2017 un informe de propia iniciativa sobre la Estrategia UE-África de cara a la cumbre UE-África de noviembre de 2017. Además de su labor en el ámbito del desarrollo y la cooperación, el Parlamento dispone de delegaciones interparlamentarias permanentes para las relaciones con los países y las instituciones africanas. El principal órgano con el que coopera el Parlamento en estos asuntos es la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, que desempeña un papel fundamental en el refuerzo de las relaciones entre la Unión y sus socios ACP, y se reúne dos veces al año. La próxima reunión tendrá lugar los días 18 a 20 de junio de 2018 en Bruselas. En esta reunión se debatirá acerca de la dimensión parlamentaria de la relación UE-ACP tras el Acuerdo de Cotonú.

El Parlamento también ha establecido formas de cooperación parlamentaria con la Unión Africana a través de la Delegación para las Relaciones con el Parlamento Panafricano, creada en 2009, y ambos Parlamentos garantizan el control democrático de la aplicación de la JAES. Su última reunión tuvo lugar en Midrand (Sudáfrica) entre el 16 y el 18 de mayo de 2018. Son asimismo estrechas las relaciones parlamentarias bilaterales con Sudáfrica, las cuales se han visto reforzadas con la Asociación Estratégica UE-Sudáfrica (2007), la única asociación estratégica bilateral de la Unión con un país africano. La última reunión interparlamentaria se celebró los días 18 y 19 de abril de 2018 en Estrasburgo.

→ Gonzalo Urbina Treviño

## 5.6.7. Asia Meridional

*Asia es el continente de mayor extensión y el más poblado del mundo. Reviste una enorme importancia geoestratégica para la Unión, que teje vínculos con los países de Asia Meridional como un agente económico fuerte y un importante donante de ayuda para el desarrollo, al tiempo que trabaja para fomentar la creación de instituciones, la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos. A la Unión también le preocupan los problemas de seguridad en la región, como el conflicto de Cachemira y Afganistán.*

En la presente ficha se describe la región de Asia Meridional. Véanse asimismo las fichas sobre Asia Oriental (5.6.8) y el sudeste asiático (5.6.9).

### Base jurídica

- Título V (acción exterior de la Unión) del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) (relaciones bilaterales).

### Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC)

La Unión alienta la integración regional y apoya la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC). Los países miembros de la SAARC son: Afganistán, Bangladés, Bután, la India, las Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. La Unión, China, Irán, Japón, Corea del Sur, Mauricio, Myanmar/Birmania y los Estados Unidos tienen estatuto de observador en la SAARC.

La Unión es el principal socio comercial de la SAARC, por un importe de 112 000 millones de euros (cifras de 2016); representa aproximadamente un 16 % del comercio total exterior de la SAARC y el 23 % de su mercado de exportación. La cooperación al desarrollo entre la Unión y los países del Asia Meridional abarca la ayuda financiera y técnica, así como la cooperación económica. Entre las prioridades de esta cooperación figuran la estabilidad regional, la reducción de la pobreza, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y los derechos laborales. La cooperación entre la Unión y la SAARC aspira a promover la armonización de normas y la facilitación del comercio y a concienciar sobre las ventajas de la cooperación regional.

#### A. La India

La asociación estratégica entre la Unión y la India fomenta el comercio y la cooperación económica. Cada socio cuenta con regiones con grandes diferencias en cuanto a fortaleza económica, idioma y cultura, un gran mercado y una posición geoestratégica que plantea preocupaciones en materia de

política de seguridad. En la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2017, sobre las relaciones políticas de la Unión con la India, se recomienda la elaboración de una nueva estrategia coherente para las relaciones con la India, con prioridades claramente definidas. La nueva estrategia de la Unión, en curso de elaboración, debe seguir fortaleciendo la relación, en constante evolución, entre la Unión y la India aumentando la participación de la Unión en el proceso de modernización de la India, y debe renovar el compromiso de ambas partes con una respuesta común ante los retos ambientales, económicos y de seguridad a escala mundial.

La 14.ª cumbre UE-India tuvo lugar el 6 de octubre de 2017 en Nueva Deli. La declaración conjunta de la cumbre reafirma el compromiso compartido por las partes de reforzar la asociación estratégica UE-India; estas debatieron acerca de la política exterior y de seguridad, migración, comercio, clima, investigación e innovación. La India presenta un enorme potencial de crecimiento económico y como importante actor estratégico internacional. El país lleva a cabo reformas políticas y económicas centradas en la modernización de la administración, el buen gobierno, la lucha contra la corrupción con programas de desmonetización y transparencia, la solución de problemas sociales, el desarrollo de la economía con las iniciativas «Make in India» e «Invest India» y la creación de un impuesto sobre bienes y servicios para todo el país.

En el Plan de Acción 2020 UE-India, adoptado en la cumbre de 2016, se crean foros para consultas en materia de política exterior y de seguridad. La India es una potencia nuclear, como sus vecinos Pakistán y China, y hace frente a problemas de seguridad, terrorismo y enfrentamientos armados en sus fronteras, en especial con Pakistán en el estado autónomo de Jammu y Cachemira.

El sistema de castas de la India es una de las formas más antiguas de organización de las clases sociales, motivo de preocupación sobre una discriminación continua por razón de casta. El país es además un mosaico étnico y lingüístico, con tensiones en una serie de estados y con noticias sobre graves abusos en materia de derechos humanos y violaciones de los derechos de las mujeres y los niños.

La Unión y la India reanudaron el debate sobre el modo de proceder con las negociaciones para un



acuerdo de libre comercio también conocido como Acuerdo Amplio de Comercio e Inversión (BTIA, por sus siglas en inglés). La Unión es el principal socio comercial de la India, con una cuota del 13 % de su comercio global de mercancías en 2017. Se estima que el comercio bilateral de mercancías entre la Unión y la India ascendió a 86 000 millones de euros en 2017, con un superávit considerable de 2 500 millones de euros en favor de la India. La Unión es también una de las principales fuentes de inversión de la India, con 73 000 millones de euros de volumen saliente de IED y 5 000 millones de euros de volumen entrante de IED en 2016. La India se beneficia actualmente de un trato arancelario preferencial unilateral en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión (SPG), que vincula las preferencias comerciales unilaterales al respeto de los derechos humanos y laborales.

## B. Pakistán

Las relaciones entre la Unión y Pakistán se remontan a 1962 y actualmente se basan en el Acuerdo de Cooperación de 2004. La Unión, como importante donante de ayuda para el desarrollo, apoya la promoción de la democracia y la creación de instituciones en Pakistán. La Unión tiene graves preocupaciones acerca de la situación de los derechos humanos, la legislación sobre blasfemia y los tribunales militares especiales del país.

Las elecciones a la Asamblea Nacional y a las asambleas provinciales de julio de 2018 se celebraron bajo tensiones políticas entre el entonces partido en el poder, la Liga Musulmana de Pakistán-Grupo Nawaz Sharif (PML-N), y las fuerzas opositoras, lideradas por Pakistán Tehreek-e-Insaf (PTI), que finalmente ganaron las elecciones. La Unión desplegó una misión de observación electoral, encabezada por el jefe de observadores Michael Gahler (PPE, Alemania), con diez observadores del Parlamento Europeo.

La política de Pakistán está sumida en la confusión desde que se hizo pública la corrupción del anterior primer ministro Nawaz Sharif, implicado en el caso de los papeles de Panamá en 2016. Se vio obligado a dimitir en julio de 2017 y fue condenado a diez años de cárcel el 6 de julio de 2018.

La distribución de competencias entre la administración civil, las fuerzas armadas y el sistema judicial sigue siendo la principal preocupación tras las elecciones. El ejército sigue participando en la política interior y exterior, con un amplio mandato en cuestiones de seguridad y lucha contra el terrorismo, mientras que las tensiones sectarias, el terrorismo y la inseguridad aumentan cada día. El 13 de julio de 2018, Pakistán sufrió su ataque terrorista más mortífero desde 2014.

Las prioridades del gobierno son el crecimiento económico y la lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso. Como potencia nuclear, las relaciones

internacionales de Pakistán están condicionadas por el miedo a una guerra con la India por Cachemira, por las interferencias del ejército de EE. UU. y por la inestabilidad en Afganistán.

Pakistán es uno de los principales beneficiarios de las preferencias comerciales unilaterales de la Unión, en el marco del componente SPG+ del Sistema de Preferencias Generalizadas, que se reanudaron en 2014. Como parte de este proceso, la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento supervisa el cumplimiento de los requisitos del SPG+ sobre la base del informe de evaluación bienal de la Comisión para Pakistán (2016-2017). La Unión es el segundo mayor socio comercial de Pakistán (después de China), y el valor del comercio bidireccional ascendió a un total de 12 800 millones de euros en 2017, y la Unión es la destinataria de más del 35 % del total de las exportaciones de Pakistán. Pakistán disfruta de un superávit comercial de 500 millones de euros con la Unión.

La Unión es un importante donante de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria a Pakistán. La financiación en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo para el periodo 2014-2020 asciende a 653 millones de euros y se centra en el desarrollo rural, la educación, la buena gobernanza, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

## C. Afganistán

Tras la caída del régimen talibán en 2001, la Unión abrió una delegación en Kabul. El 26 de junio de 2017 la vicepresidenta y alta representante nombró un enviado especial que asumió el cargo el 1 de septiembre de 2017. El 18 de febrero de 2017 se firmó un Acuerdo de cooperación sobre asociación y desarrollo entre la Unión y Afganistán, que entró en vigor provisionalmente el 1 de diciembre de 2017, a la espera de su ratificación por todos los Estados miembros de la Unión. Una Comunicación conjunta de la alta representante y de la Comisión, de 24 de julio de 2017, titulada «Elementos de una estrategia de la UE para Afganistán», fue adoptada en las Conclusiones del Consejo de 16 de octubre de 2017. También se ha puesto en marcha un diálogo sobre derechos humanos entre Afganistán y la Unión. El 26 de agosto de 2018, la Unión y sus Estados miembros aprobaron la Hoja de Ruta de la Unión para el compromiso con la sociedad civil en Afganistán 2018-2020.

Afganistán concluyó su primera transición democrática en septiembre de 2014, cuando se produjo la investidura de Ashraf Ghani como presidente del país. Tras la grave crisis institucional provocada por el resultado de las elecciones presidenciales, el rival político del presidente, Abdulá Abdulá, fue nombrado jefe ejecutivo del gobierno. La Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) se retiró en diciembre de 2014, pero unos 13 000 soldados de los Estados Unidos y la OTAN (Misión Apoyo Decidido) permanecen en el país con fines de formación y ase-

soramiento. Los talibanes —y más recientemente, el grupo denominado Estado Islámico (EI)— plantean graves retos en materia de seguridad. Afganistán corre el peligro de convertirse en un Estado fallido. Un aumento de la cooperación regional contribuiría significativamente a la estabilidad nacional y regional. En septiembre de 2017, EE. UU. desplegó 3 000 tropas adicionales y solicitó a la OTAN que igualara este despliegue. La Unión, con un fuerte apoyo del Parlamento Europeo, busca un proceso de paz que Afganistán lidere, controle y haga suyo. Desde el punto de vista institucional, los principales retos a que se enfrenta Afganistán son las elecciones parlamentarias y municipales (debían celebrarse en 2015) que se han anunciado para octubre de 2018 y la reforma constitucional pendiente desde las elecciones de 2014.

Afganistán es el mayor beneficiario en Asia de la financiación para el desarrollo de la Unión. La Unión asignó 1 400 millones de euros a Afganistán para el periodo 2014-2020, destinados principalmente a la agricultura, el desarrollo rural, la salud, el Estado de Derecho, las prácticas policiales, la democratización y la rendición de cuentas. Aproximadamente el 20 % de los fondos están reservados para el pago de incentivos vinculados a las reformas. La comunidad internacional se comprometió a aportar 13 600 millones de euros en apoyo de la paz, la seguridad y el desarrollo económico en Afganistán durante el periodo 2017-2020. En la conferencia de Bruselas sobre Afganistán, de octubre de 2016, la Unión y sus Estados miembros, el principal donante internacional del país, comprometieron 5 000 millones de euros. El 27 de marzo de 2017, Taskent acogió la Conferencia Internacional sobre Afganistán centrada en el proceso de paz, la cooperación para la seguridad y la conectividad regional. La Unión es el décimo socio comercial de Afganistán, con un comercio que sumó un valor total de 352 millones de euros en 2017. El país se beneficia del régimen comercial más favorable de la Unión: «Todo menos armas».

El Parlamento ha manifestado su gran preocupación por el aumento de la insurgencia y por las acciones perpetradas por los talibanes contra minorías como la comunidad chií hazara. Los ciudadanos afganos constituyen el segundo contingente de refugiados que llegaron a la Unión durante la «gran oleada» de 2015 y 2016. En octubre de 2016, la Unión y Afganistán firmaron un documento titulado «Acción conjunta para el futuro entre Afganistán y la UE sobre cuestiones relativas a la migración». La Unión facilita también apoyo para el elevado número de repatriados que regresan a Afganistán desde Pakistán e Irán desde 2016.

#### D. Bangladés

Las relaciones entre la Unión y Bangladés se remontan a 1973. El acuerdo de cooperación de 2001 abarca el desarrollo económico, los derechos humanos,

el buen gobierno y el medio ambiente. Las terceras consultas diplomáticas entre Bangladés y la Unión se celebraron el 19 de julio de 2018 y cubrieron una amplia gama de cuestiones políticas y evoluciones por ambas partes: derechos humanos y gobernanza, comercio e inversión, incluidas las preferencias comerciales de la Unión «Todo menos armas», las relaciones del país con la Unión tras su salida del grupo de países menos desarrollados, y otras cuestiones regionales y mundiales como la crisis de los rohinyás, conectividad, migración y la Agenda 2030.

La Unión apoya en términos generales el programa de reformas del gobierno de Bangladés, y hace hincapié en la necesidad de que cumpla sus promesas y garantice el respeto de sus obligaciones en materia de derechos humanos. La reunión entre la Unión y Bangladés sobre derechos humanos y gobernanza se celebró el 24 de abril de 2018.

La Unión ha comprometido hasta 690 millones de euros en el marco del programa indicativo plurianual 2014-2020.

Bangladés es una democracia parlamentaria en la que dos partidos se alternan en el poder: la Liga Awami y el Partido Nacionalista de Bangladés (PNB). La Liga ganó las últimas elecciones legislativas de 2014 y Sheikh Hasina se convirtió en primera ministra. A raíz de los violentos enfrentamientos de 2015 entre ambos partidos, la situación política sigue siendo frágil, con una seguridad inestable y un creciente extremismo religioso. El PNB organiza huelgas periódicamente y cuenta con un fuerte apoyo entre estudiantes y trabajadores. En la actualidad existen denuncias de violaciones de los derechos humanos cada vez más numerosas y una escalada de la violencia política y sectaria.

Gracias a un sector privado dinámico y a una mano de obra de bajo coste, el crecimiento económico de Bangladés se sitúa actualmente en torno al 7 % y es uno de los pocos países que han logrado los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las condiciones de trabajo y los derechos laborales en el sector textil han mejorado desde el Pacto de Sostenibilidad con Bangladés, que se puso en marcha en julio de 2013 a raíz de la tragedia del Rana Plaza. Sin embargo, la conflictividad laboral sigue siendo un asunto grave en el país, en especial en las zonas industriales de fábricas de confección en torno a Daca.

Como país menos desarrollado, Bangladés se beneficia del programa «Todo menos armas», el régimen comercial más favorable dentro del SGP de la Unión. La Unión es el principal socio comercial de Bangladés por una cuota total del 23 %, con un comercio bilateral por valor de 11 200 millones de euros en 2017.

Desde agosto de 2017, por lo menos 655 000 refugiados rohinyá han huido de la persecución en Myanmar/Birmania hacia Bangladés. La mayoría no tiene acceso a alimentos ni a infraestructuras bási-

cas. Solo podrá resolverse la situación si Bangladés y Myanmar/Birmania aplican su plan de repatriación del 23 de noviembre de 2017.

### E. Sri Lanka

Las relaciones entre la Unión y Sri Lanka se remontan al acuerdo de cooperación de 1975, actualizado en 1995 por un Acuerdo de cooperación sobre asociación y desarrollo de tercera generación. Sri Lanka recuperó los beneficios del SPG+ de la Unión en mayo de 2017 como incentivo para las reformas políticas y el respeto de los convenios internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, protección del medio ambiente y buen gobierno. A raíz de la concesión de acceso a la Unión para sus exportaciones en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) en mayo de 2017, el Parlamento Europeo supervisa de cerca los progresos de Sri Lanka en cuanto al cumplimiento real de los criterios de dicho sistema. El Grupo de Trabajo UE-Sri Lanka sobre Gobernanza, Estado de Derecho y Derechos Humanos se reunió el 5 de junio de 2018.

La Unión es el segundo mayor socio comercial de Sri Lanka (después de la India), y el valor del comercio bidireccional de mercancías ascendió a 4 400 millones de euros en 2017, con una balanza comercial favorable a Sri Lanka de 1 000 millones de euros.

La Unión ha facilitado a Sri Lanka 760 millones de euros en ayuda al desarrollo a lo largo del último decenio.

Sri Lanka padeció una guerra civil de 1983 a 2009 entre el gobierno dominado por los cingaleses y los Tigres para la Liberación de la Patria Tamil (LTTE). Animado por la victoria del ejército, el entonces presidente, Mahinda Rajapaksa, convocó elecciones presidenciales anticipadas en enero de 2015 pero fue derrotado por Maithripala Sirisena, del Partido de la Libertad de Sri Lanka (SLFP). El presidente Sirisena nombró a Ranil Wickremesinghe, del Partido Nacional Unido (PNU), como primer ministro. Tras las elecciones parlamentarias de agosto de 2015, el PNU formó un gobierno de unidad con el SLFP basándose en un programa de buena gobernanza, reconciliación nacional y reconexión con la comunidad internacional. El cambio de gobierno ha comportado un fuerte crecimiento económico y una mayor cooperación con la Unión.

El próximo reto político será consolidar la estabilidad y fortalecer las instituciones democráticas con una nueva constitución, que debe adoptarse en 2018.

Como resultado de los progresos logrados gracias a la introducción de un marco jurídico para luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) que respeta las obligaciones internacionales del sistema de gobernanza de la pesca, el 21 de abril de 2016 la Comisión Europea levantó la prohibición a las exportaciones de pescado de Sri Lanka a la Unión.

### F. Nepal

Las relaciones entre la Unión y Nepal se remontan a 1973 y se basan en el Acuerdo de Cooperación de 1996. Con casi una cuarta parte de la población que vive con menos de dos dólares al día, Nepal depende de la ayuda exterior para el 25 % de su presupuesto. La 10.ª reunión de la Comisión Mixta UE-Nepal tuvo lugar el 28 de junio de 2018 e hizo balance de la aplicación de la cooperación en curso, en especial en el sector de la educación, la nutrición y el desarrollo rural, en el que se apoya el valor añadido de determinados productos a fin de estimular la creación de empleo y el crecimiento de la economía. En ella se firmó, el acuerdo de financiación para la contribución de la Unión a la agricultura y el desarrollo rural en Nepal, por un valor de 40 millones de euros. La Unión es uno de los principales donantes de ayuda al desarrollo para el país y ha triplicado su ayuda en este sentido hasta los 360 millones de euros para el periodo 2014-2020. La Unión reiteró asimismo la importancia que reviste para Nepal aprovechar mejor las ventajas de las preferencias comerciales concedidas por la Unión al amparo del régimen «Todo menos armas», pues el total del comercio bilateral de mercancías alcanzó los 380 millones de euros en 2017.

Existen niveles elevados de desigualdad entre las castas superiores y las inferiores y las comunidades marginadas tales como la madhesi. China y la India compiten por influir en el país, que se va reconstruyendo lentamente tras los terremotos de 2015.

Una misión de observación electoral de la Unión observó las elecciones a ambas cámaras del Parlamento y a las asambleas provinciales de Nepal los días 26 de noviembre y 7 de diciembre de 2017. La Alianza Comunista, formada por el Partido Comunista de Nepal (Marxista-Leninista Unificado) y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta), derrotó al Partido del Congreso por una abrumadora mayoría en las elecciones parlamentarias. La Alianza Comunista también ganó las elecciones a seis de las siete asambleas provinciales. Las elecciones municipales se celebraron finalmente en tres fases entre mayo y septiembre de 2017, tras el boicot de los representantes madhesi en Terai.

### G. Bután

Aislado del mundo exterior durante siglos, Bután es un pequeño reino remoto con antiguas tradiciones budistas situado en el Himalaya, entre la India y China. Se está adaptando a la globalización y reforzando su economía, pero conservando sus tradiciones ancestrales. Completó una transición pacífica a una democracia parlamentaria en el marco de la constitución adoptada en 2008, que garantiza la separación de poderes en una monarquía constitucional.

El Programa indicativo plurianual de la Unión para 2014-2020 asigna 42 millones de euros a Bután en

concepto de asistencia. La Unión ha tenido una presencia sólida en Bután desde 1982, trabajando para reducir la pobreza, fomentar la democratización y el buen gobierno, y apoyar la agricultura sostenible y los recursos naturales renovables. El 24 de mayo de 2018, se puso en marcha un nuevo proyecto de apoyo al comercio UE-Bután con el objetivo de mejorar el valor añadido, las conexiones de los mercados y el marco normativo para el comercio y la inversión.

La Delegación para las Relaciones con los Países del Asia Meridional del Parlamento Europeo visitó el país en mayo de 2017. El Parlamento Europeo ha reconocido en repetidas ocasiones la filosofía de desarrollo particular de Bután, iniciada cuando se abrió a la globalización. Se basa en el concepto de Felicidad Nacional Bruta (FNB), que mide estadísticamente la calidad de vida de las personas y busca equilibrar el progreso espiritual y material.

## H. Maldivas

Las relaciones entre la Unión y Maldivas se remontan a 1983, cuando el jefe de la Delegación de la Comisión en Colombo fue acreditado como embajador no residente. Pese a que todavía no existe un acuerdo formal de cooperación, la Unión brinda apoyo a la cooperación para las comunidades rurales, el turismo y la mitigación del cambio climático. El 16 de julio de 2018, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión aprobó un marco para la adopción de medidas restrictivas selectivas contra personas y entidades responsables de socavar el Estado de Derecho u obstaculizar una solución política integradora en Maldivas, y contra personas y entidades responsables de violaciones graves de los derechos humanos.

Tras un periodo de inestabilidad política en 2015, la situación de los derechos humanos se ha deteriorado progresivamente y ha aumentado la represión contra la oposición. En julio y agosto de 2017, el ex-presidente Yameen ordenó al ejército cerrar el Parlamento, con lo que evitó la destitución, y en febrero de 2018 declaró el estado de emergencia durante un mes.

El líder del opositor Partido Democrático de Maldivas (PDM), Ibrahim Mohamed Solih, ganó las elecciones presidenciales del 23 de septiembre de 2018. Tras una semana de impugnaciones e intentos de anular la votación, el presidente de la Comisión Electoral de Maldivas confirmó que Solih había obtenido el 58 % de los votos y derrotado al anterior presidente, Abdulá Yameen, del Partido Progresista de Maldivas (PPM).

Maldivas es conocido como destino de vacaciones de lujo. Extremadamente vulnerable al cambio climático, este archipiélago está expuesto a la subida del nivel del mar y a la erosión de la costa, que suponen una grave amenaza para la viabilidad del país. Otra realidad es el desempleo juvenil elevado, la violencia de bandas y la adicción a las drogas, con un creciente malestar social.

Maldivas abandonó en 2011 la categoría de Naciones Unidas de países menos desarrollados y se situó entre los países de renta media-alta en 2013. La economía se basa principalmente en el turismo y la pesca. La Unión es el cuarto socio comercial de Maldivas, con una cuota del 10 % de su comercio global de mercancías en 2017.

---

→ Jorge Soutullo / Anna Saarela

## 5.6.8. Asia Oriental

*Asia, el continente de mayor extensión y más poblado del mundo, reviste una gran importancia geoestratégica para la Unión, la cual tiene tres socios estratégicos en Asia Oriental: China, Japón y la República de Corea, y se enfrenta a problemas de seguridad en la región, como el desafío nuclear en Corea del Norte y los litigios marítimos en el mar de China Meridional. La Unión es un agente económico fuerte y un importante donante de ayuda y al desarrollo que realiza una labor de promoción de la consolidación institucional, la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos.*

En la presente ficha técnica se describe la región de Asia Oriental. Véanse asimismo las fichas técnicas sobre Asia Meridional (5.6.7) y Asia Sudoriental (5.6.9).

### Base jurídica

- Título V (acción exterior de la Unión) del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículos 206, 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Acuerdos de Colaboración y Cooperación (relaciones bilaterales).

### Asia Oriental

#### A. China

Si bien la Unión reanudó en 1994 sus relaciones con China, sigue vigente el embargo de armas impuesto por la Unión tras lo sucedido en la plaza de Tiananmén en 1989. La creciente interdependencia económica y geopolítica de los dos socios se refleja en la adopción conjunta de la Agenda Estratégica para la Cooperación UE-China 2020, la cual ha entrañado una intensificación y ampliación de esta cooperación en gran variedad de ámbitos, entre los cuales se hallan no solo la política exterior y de seguridad, el desarrollo económico, y la gobernanza mundial y la cooperación multilateral tanto en materia de comercio e inversión como social y medioambiental, sino también los contactos interpersonales. La Unión adoptó en 2016 el documento titulado «Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China».

El 1 de junio de 2018 tuvo lugar el Diálogo Estratégico UE-China al objeto de preparar la 21.ª Cumbre UE-China, que se celebró el 16 de julio de 2018. En la declaración conjunta tras dicha Cumbre (ni en 2016 ni en 2017 hubo tal declaración) se reflejan tanto el estrechamiento de las relaciones bilaterales entre ambas partes como la reafirmación de las repercusiones positivas que puede revestir esta asociación. En cuanto agentes a escala mundial, a la Unión y a China les incumbe una responsabilidad compartida a la hora tanto de enfrentarse a los retos regionales y mundiales, como el cambio climático y la aplicación del Acuerdo de París de la COP21, y las amena-

zas para la seguridad común, lo que incluye la lucha contra el terrorismo y la ciberseguridad, como de reforzar la multilateralidad y el sistema de comercio multilateral basado en normas, en particular la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al respecto de la cual han creado un grupo de trabajo común.

Aparte del comercio y la inversión, la Cumbre avanzó en el refuerzo de unas relaciones que ya son amplias en su alcance en una serie de ámbitos, como la cooperación energética, la conectividad y el transporte, y la cooperación en materia de inversiones. La celebración de un amplio acuerdo bilateral de inversión con China, máxima prioridad de la Unión, establecería condiciones de competencia equitativas para las empresas, ofrecería nuevas oportunidades de mercado y protección a los inversores y sus inversiones, y haría posible a ambas partes plantearse iniciativas de mayor calado. Con el intercambio de ofertas de acceso al mercado el 16 de julio de 2018 se debe inaugurar una nueva fase en las negociaciones en materia de inversión que dé un renovado impulso y acelere el proceso. La Unión y China han logrado avances en las negociaciones con miras a la celebración de un acuerdo de cooperación en materia de protección de indicaciones geográficas (IG), el cual se espera que se alcance en otoño de 2018.

El clima empresarial de China se considera difícil, y la Unión se muestra preocupada por las medidas proteccionistas de China, las restricciones a las exportaciones y el problema de su capacidad de producción excesiva en ciertos sectores industriales, así como por la cuestión de los derechos de propiedad intelectual e industrial. La Unión sigue siendo el principal socio comercial de China, mientras que China es el segundo mayor socio comercial de la Unión. El comercio de mercancías entre la Unión y China alcanza un valor de más de 1 500 millones de euros al día, con unas exportaciones de la Unión por valor de 198 000 millones de euros y unas importaciones por valor de 375 000 millones de euros en 2017. En lo que a servicios respecta, en 2017 las exportaciones de la Unión a China llegaron a ascender a 44 000 millones de euros, mientras que las importaciones fueron de 28 000 millones de euros. En 2017, los flujos de inversión extranjera directa (IED) china hacia la Unión ascendieron a unos 30 000 millones de euros, mientras que se calcula que ese año la IED de la

Unión en China fue de entre 6 000 y 7 000 millones de euros.

La 13.ª cumbre empresarial UE-China que tuvo lugar los días 16 y 17 de julio de 2018 permitió el intercambio de puntos de vista entre las empresas en torno a cuestiones como la innovación, la sostenibilidad y la nueva economía en la relación que mantienen los dos socios. El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento aprobó una resolución sobre el estado de las relaciones UE-China, habiendo ya aprobado el 12 de mayo de 2016 otra resolución sobre la posición de la Unión en relación con la concesión de la condición de economía de mercado a China. La 41.ª sesión interparlamentaria entre los miembros de la Delegación para las Relaciones con la República Popular China del Parlamento Europeo y sus colegas de la Asamblea Popular Nacional de China tuvo lugar en mayo de 2018. Está previsto que la última de estas sesiones parlamentarias de la actual legislatura se celebre los días 14 y 15 de noviembre de 2018 en Estrasburgo.

El Parlamento ha llamado la atención sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas por China, en particular, la detención arbitraria, los campos de trabajo, la pena de muerte, las limitaciones de las libertades de expresión y de asociación, los abortos forzados, y las políticas represivas en el Tíbet y en Xinjiang, además de respaldar asimismo las peticiones de ciudadanos chinos relativas a reformas políticas efectivas<sup>[1]</sup> y condenar el trato dado a distintos activistas y defensores de los derechos humanos. China se opone firmemente a toda «interferencia» del exterior en sus asuntos internos, incluidos los relacionados con los derechos humanos. La 36.ª ronda del diálogo UE-China sobre derechos humanos tuvo lugar en julio de 2018.

## B. Taiwán

La Unión se atiene a la política de una sola China y no reconoce a Taiwán como Estado soberano. La inclusión de Taiwán en la Comunicación de la Comisión, de 14 de octubre de 2015, titulada «Comercio para todos» constituye una importante novedad, ya que en ella se recoge que «la UE estudiará la posibilidad de iniciar negociaciones sobre inversión con [Hong Kong y] Taiwán». Un acuerdo bilateral de inversión con Taiwán iría más allá de la protección de las inversiones, ya que adoptaría un enfoque global en relación tanto con el acceso al mercado como con las normas que mejoran el marco normativo general. La Unión ha establecido un diálogo bien estructurado sobre cuestiones económicas y comerciales con Taiwán en una serie de sectores, como el de la industria del automóvil, los productos farmacéuticos, los productos cosméticos y los productos sanitarios. La

Unión es el quinto mayor socio comercial de Taiwán, por detrás de China, la ASEAN, los EE. UU. y Japón, y el comercio de mercancías entre ambos superó en 2017 su anterior récord al llegar a los 50 000 millones de euros. Con un volumen de IED en la actualidad de 17 000 millones de euros, la Unión es el principal inversor en Taiwán. El Parlamento ha respaldado las posibles negociaciones con vistas a un acuerdo de inversión UE-Taiwán y ha apostado por una cooperación bilateral más estrecha en los ámbitos del comercio, la investigación, la cultura, la educación, el cambio climático y la protección del medio ambiente. Las primeras consultas anuales sobre derechos humanos entre Taiwán y la Unión tuvieron lugar el 22 de marzo de 2018.

## C. Hong Kong

Las relaciones UE-Hong Kong abarcan, entre otros ámbitos, el comercio y el desarrollo económico, la cooperación aduanera, la innovación y la técnica, la competencia, la inocuidad de los alimentos, el medio ambiente, y la educación. La Unión fue en 2017 el segundo socio comercial más importante de Hong Kong después de China continental en lo que respecta a mercancías, mientras que Hong Kong fue el decimoséptimo socio comercial más importante de la Unión en este sentido, así como el décimo en cuanto a servicios. La 11.ª ronda del diálogo estructurado UE-Hong Kong tuvo lugar en noviembre de 2017. En la Recomendación del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2017 en relación con el vigésimo aniversario de la creación de la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong, se instó al respeto de la Ley Fundamental de dicha Región por revestir ello vital importancia para el fortalecimiento ulterior de las relaciones con la Unión. Si bien la Unión se atiene a la política de una sola China y atiende a la objeción de esta a la «interferencia en asuntos internos», en la Resolución se condena la injerencia de China en los asuntos internos de Hong Kong, que puede poner en peligro la viabilidad a largo plazo del modelo de «un país, dos sistemas». La Unión publicó el 24 de abril de 2018 su informe titulado «Región Administrativa Especial de Hong Kong: Informe anual de 2017».

## D. Japón

Japón es desde 2003 un socio estratégico de la Unión, con la que comparte los valores en relación con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Mediante el Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Japón, que abarca tanto el diálogo político como la cooperación estratégica y a la hora de abordar los desafíos regionales y mundiales, esta asociación entra en una nueva fase en la que se verá asimismo reforzado el diálogo interparlamentario entre el Parlamento Europeo y la Dieta Nacional de Japón. Se espera que el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón, uno de los acuerdos de libre comercio más amplios alcanzados por la Unión, su-

[1] Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre las relaciones UE-China (DO C 36 de 29.1.2016, p. 126).

ponga un impulso para el comercio y el crecimiento económico de ambas partes. Este Acuerdo incluye compromisos no solo en cuanto al comercio de mercancías, sino también a los servicios, y brinda un marco para el fomento de las inversiones bilaterales. La firma de ambos Acuerdos tuvo lugar el 17 de julio de 2018, con motivo de la Cumbre UE-Japón, y está prevista su entrada en vigor en 2019, tras la aprobación tanto del Consejo como del Parlamento, este último en el ejercicio de sus funciones de control democrático de las negociaciones. En mayo de 2018, la 38.ª reunión interparlamentaria UE-Japón se felicitó de la celebración de este Acuerdo de Asociación Económica por ser una prueba del compromiso que comparten dos de las principales economías mundiales con el comercio libre y justo en cuanto poderoso instrumento para un crecimiento económico sostenible. La Unión y Japón tienen una misma visión de una economía mundial abierta y regulada que garantice las normas más exigentes. Japón es, tras China, el segundo mayor socio comercial de la Unión en Asia, con un volumen total de comercio entre ambos de 129 000 millones de euros en 2017. Ambas partes se mantienen firmes en el compromiso de seguir reforzando las relaciones de inversión mediante la celebración de otro acuerdo en este sentido que contenga tanto normas de protección de los inversores o las inversiones como un mecanismo de solución de controversias en un futuro próximo. Las negociaciones sobre la suficiencia del nivel de protección de los datos por parte de la Unión y Japón culminaron el 17 de julio de 2018. Siguen su curso las negociaciones con vistas a un acuerdo bilateral sobre seguridad aérea UE-Japón mediante el cual se pretende fomentar la eficacia de la seguridad aeronáutica y aligerar las cargas que pesan sobre los operadores de aeronaves de ambas partes.

#### **E. República de Corea (Corea del Sur)**

Las relaciones entre la Unión y Corea del Sur se remontan al Acuerdo de cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera de 1997. La República de Corea es en la actualidad uno de los diez socios estratégicos de la Unión en materia de seguridad a escala mundial, economía, medio ambiente y cooperación internacional, y el Acuerdo de Libre Comercio bilateral que se ratificó en diciembre de 2015 constituye uno de los acuerdos comerciales más ambiciosos de la Unión hasta la fecha. El comercio bilateral entre las dos partes ha aumentado significativamente y alcanzó un máximo histórico de 100 000 millones de euros en 2017. La Unión es un destacado inversor en Corea del Sur, donde su volumen de IED ascendió en 2016 a 50 000 millones de euros. En la Resolución del Parlamento de 18 de mayo de 2017 se hizo balance de los cinco años de aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión y Corea.

El sector de la ciencia y la técnica de Corea del Sur, uno de los más modernos del mundo, aspira a cen-

trarse en la innovación y atesora un impresionante historial en relación con la robótica y la inteligencia artificial, lo que abre nuevas posibilidades de intensificación de la cooperación científica y técnica conjunta con la Unión.

Corea del Sur, con una economía muy digitalizada, está elaborando una estrategia nacional de ciberseguridad tras sufrir intrusiones en sistemas informáticos y ataques que han afectado a millones de personas y sitios web oficiales. Se ha acusado a Corea del Norte de estar detrás de la mayoría de los ciberataques de envergadura. La cooperación entre la Unión y Corea del Sur es cada vez mayor en lo que a las amenazas informáticas respecta.

La tensión entre las dos Coreas llegó a un punto álgido en 2017 a raíz de las constantes pruebas de armamento por parte de Corea del Norte. La participación de Corea del Norte en los Juegos Olímpicos de Invierno celebrados en febrero de 2018 en Pionchang (Corea del Sur) supuso un punto de inflexión. El presidente de Corea del Sur, Moon Jae-in, está intentado diluir la tensión mediante el diálogo y medidas tendentes a fomentar la confianza. Entre abril y septiembre de 2018 se han celebrado tres cumbres intercoreanas con la desnuclearización como objeto. La Unión Europea está a favor de una solución diplomática a la crisis nuclear coreana.

En marzo de 2017, el Tribunal Constitucional de Corea del Sur confirmó el proceso de destitución de la expresidenta Park Geun-hye. Las elecciones generales de abril de 2017 resultaron en un delicado equilibrio entre los cinco partidos principales; Moon Jae-in, líder del Partido Democrático, fue elegido presidente en mayo de 2017. El nuevo Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso programa de crecimiento económico que incluye un mayor gasto público y la aplicación de políticas sociales redistributivas.

Entre los días 2 y 6 de abril de 2018, una misión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo visitó Japón y Corea del Sur al objeto de profundizar en las colaboraciones estratégicas y su dimensión parlamentaria, en particular en lo que respecta a la seguridad y la paz en la región y en el mundo en relación con cuestiones como la no proliferación de armas de destrucción masiva, la gestión de crisis, la ciberseguridad, y la lucha antiterrorista y contra la piratería. Está previsto que la 9.ª Cumbre UE-República de Corea se celebre el 19 de octubre de 2018 en Bruselas.

#### **F. República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte)**

La Unión mantiene para con Corea del Norte una política de «colaboración crítica» en la que se conjuga la presión con sanciones y medidas de otro tipo, sin por ello cerrar los cauces de comunicación. Las relaciones bilaterales son escasas, sin que la Unión tenga

en la actualidad ningún tratado bilateral político o comercial vigente con el país. Además, exceptuando la asistencia humanitaria, la cooperación para el desarrollo de la Unión, principalmente en materia de seguridad alimentaria, está sujeta a condicionantes políticos, así como a las sanciones de las Naciones Unidas y a restricciones de otro tipo. El Parlamento ha aprobado varias resoluciones de condena a Corea del Norte por sus programas nucleares y de misiles, y ha expresado su profunda preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país.

Basándose en las correspondientes Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2270, 2321, 2371, 2375 y 2397) para completarlas y reforzarlas, la Unión ha ampliado en sucesivas ocasiones el alcance de las sanciones contra Corea del Norte al hacer la prohibición de invertir en servicios financieros y transporte extensiva a otros sectores, como la industria relacionada con las armas convencionales, la metalurgia, el sector aeroespacial, y los servicios informáticos o los relacionados con la industria minera o la fabricación en la industria química, minera y del refino. En abril de 2018<sup>[1]</sup>, la Unión incluyó una persona y veintiuna entidades más en la lista de medidas restrictivas dirigidas contra Corea del Norte por su participación en actividades de comercio ilegal y en actos tendentes a facilitar la elusión de las sanciones. En total son ya cincuenta y nueve perso-

nas y nueve entidades las añadidas de forma autónoma por la Unión a la lista de sanciones, a las que hay que sumar las ochenta personas y setenta y cinco entidades que figuran actualmente en las listas de las Naciones Unidas.

Tras la participación conjunta de las dos Coreas en los Juegos Olímpicos de Invierno celebrados en febrero de 2018 en Pieonchang, se han celebrado en los meses de abril, mayo y septiembre de 2018 sendas cumbres intercoreanas. Este avance histórico probó el interés que comparten ambas naciones en alcanzar la paz y la distensión en la península de Corea.

El 12 de junio de 2018 tuvo lugar en Singapur la cumbre entre el presidente Trump y Kim Jong-un. En la declaración conjunta fruto del encuentro se manifestó el compromiso de refundar las relaciones entre los Estados Unidos de América y la República Popular Democrática de Corea, además de reafirmarse de manera destacada la Declaración de Panmunjom de 27 de abril de 2018, firmada con motivo de la cumbre intercoreana de abril de 2018, según la cual Corea del Norte se compromete a trabajar con miras a la desnuclearización completa de la península de Corea.

---

→ Anna Saarela / Jorge Soutullo

<sup>[1]</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/04/06/north-korea-eu-aligns-its-restrictive-measures-with-latest-un-sanctions/>



## 5.6.9. Asia Sudoriental

*La Unión Europea está estrechando los lazos que la unen a los países de Asia Sudoriental y fomenta la integración regional con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). La Unión no solo es un agente económico de peso en Asia Sudoriental, sino también un importante donante de ayuda al desarrollo, que trabaja en aras del refuerzo institucional, la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos. Desde agosto de 2017, la Unión ha prestado amplia ayuda humanitaria a unos 655 000 refugiados rohinyá.*

En la presente ficha se describe la región del sudeste asiático. Véanse asimismo las fichas sobre Asia Meridional (5.6.7) y Asia Oriental (5.6.8).

### Base jurídica

- Título V (acción exterior de la Unión) del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Artículos 206 y 207 (comercio) y 216 a 219 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) (relaciones bilaterales).

### Asia Sudoriental

#### A. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)

La primera cumbre de la ASEAN, celebrada en febrero de 1976 en Bali, reunió a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, junto con Brunéi, Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar/Birmania. La ASEAN observa una política estricta de no injerencia en los asuntos internos de sus miembros.

La 31.ª cumbre de la ASEAN, que se celebró en Manila los días 13 y 14 de noviembre de 2017, conmemoró el 50.º aniversario de la fundación de la ASEAN. Coincidió con la cumbre conmemorativa del 40.º aniversario del inicio de las relaciones UE-ASEAN. Ambas partes reafirmaron su apoyo a la labor de integración regional y desarrollo comunitario de la otra parte. La Unión tiene un interés estratégico en el desarrollo de la integración regional de Asia y colabora con distintos países miembros de la ASEAN de cara a la celebración de acuerdos de colaboración y cooperación (ACC). La Unión es el segundo mayor socio de la ASEAN; representa un 13% del comercio total de la ASEAN con el resto del mundo. Por su parte, la ASEAN es el tercer mayor socio de la Unión fuera de Europa (por detrás de los Estados Unidos y China). Las negociaciones para un acuerdo de libre comercio interregional entre la Unión y la ASEAN, objetivo último de la Unión, se reactivaron en marzo de 2017. En 2016 el comercio bidireccional UE-ASEAN alcanzó los 208 000 millones de euros, y en 2015 la Unión siguió siendo la principal fuente de inversión extranjera directa en la ASEAN, por un valor de 23 300 millones de euros.

#### B. Reunión Asia-Europa (ASEM)

La Reunión Asia-Europa (ASEM) es un foro clave en las relaciones entre la Unión Europea y Asia. Su principal objetivo es fomentar el diálogo político, reforzar la cooperación económica y promover los vínculos interpersonales. La cooperación en la ASEM se centra en la conectividad, el comercio y la inversión, la migración y el cambio climático, pero también aborda grandes retos en materia de seguridad, como la lucha antiterrorista, la seguridad marítima y la ciberseguridad. La ASEM reúne a 53 socios de Europa y Asia que representan casi el 65 % del PIB mundial, el 55 % del comercio mundial y más del 60 % de la población mundial. Aparte de las reuniones a escala gubernamental, la ASEM también favorece el diálogo entre diputados y representantes del sector empresarial, la sociedad civil, el mundo académico y los medios de comunicación. El Parlamento Europeo acogió la 10.ª reunión de la Asociación Parlamentaria Asia-Europa (ASEP) los días 27 y 28 de septiembre de 2018. La 12.ª cumbre de la ASEM, que se celebrará en Bruselas los días 18 y 19 de octubre de 2018, girará en torno al tema «Europa y Asia: socios mundiales para hacer frente a desafíos mundiales».

En la 13.ª reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la ASEM, celebrada en Myanmar/Birmania los días 21 y 22 de noviembre de 2017, se debatió acerca de la seguridad, el terrorismo, el cambio climático y la migración, así como sobre la situación de la población rohinyá en el Estado de Rakáin.

#### C. Indonesia

Indonesia, miembro del G-20, tercera democracia más grande del mundo y el país con mayor población musulmana, es un socio cada vez más importante para la Unión. Está prevista la celebración, por primera vez de forma simultánea, de elecciones presidenciales y parlamentarias en 2019. El presidente Joko Widodo se presentará a la reelección.

La economía se sustenta en un sólido sector privado. Se espera que el PIB de Indonesia crezca alrededor de un 5 % entre 2018 y 2022. La cooperación entre la Unión e Indonesia se basa en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación firmado en 2014. La quinta ronda de conversaciones, celebrada en julio de 2018, sobre un acuerdo global de libre comercio entre ambas partes continuó abordando un amplio

abanico de temas, en particular el comercio de bienes y servicios, la inversión, la contratación pública y los obstáculos técnicos al comercio; en paralelo, prosigue el proceso de preparación de las ofertas de acceso al mercado de bienes y servicios. La sexta ronda de conversaciones está prevista para la semana que comienza el 15 de octubre de 2018. La Unión es el cuarto mayor socio comercial de Indonesia, con un volumen total de comercio de más de 27 000 millones de euros en 2017. Indonesia fue el segundo destino de las inversiones de la Unión en la región, con un volumen de inversión extranjera directa de 33 900 millones de euros en 2016. En la segunda reunión del Comité mixto UE-Indonesia en virtud del Acuerdo de Colaboración y Cooperación, celebrada el 6 de diciembre de 2017, ambas partes subrayaron la importancia de reforzar el diálogo sobre el desarrollo sostenible de la producción de aceite de palma. El séptimo diálogo sobre derechos humanos UE-Indonesia se celebró el 1 de febrero de 2018. El Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones, concretamente en junio de 2017, sobre la situación de los derechos humanos en Indonesia y los ataques a minorías religiosas; su Comisión de Asuntos Exteriores visitó el país en mayo de 2018, subrayando así el carácter estratégico de las relaciones de la Unión con Indonesia.

#### D. Myanmar/Birmania

La Unión ha desempeñado un papel activo en la transición democrática de Myanmar/Birmania, situándose a la vanguardia de la comunidad internacional a la hora de restablecer las relaciones con el país desde que este puso en marcha el proceso de reinstauración democrática y apertura al mundo. No existe ningún acuerdo marco formal en vigor debido a décadas de aislamiento internacional y sanciones (levantadas por la Unión en 2013, excepto por lo que respecta a las armas). En 2016, el Consejo aprobó una estrategia para las relaciones con Myanmar/Birmania.

Desde las elecciones de 2015, observadas por la Unión con la participación del Parlamento Europeo, las reformas democráticas han seguido progresando. Aung San Suu Kyi asumió los cargos de consejera de Estado, ministra de Asuntos Exteriores y ministra de la Oficina de la Presidencia, lo que le confirió un verdadero poder ejecutivo. La Constitución de Myanmar/Birmania, redactada por el Gobierno militar en 2008, limita las acciones del nuevo Gobierno. Myanmar/Birmania todavía se encuentra inmersa en una guerra civil que comenzó en 1948. En octubre de 2015, se acordó un alto el fuego, pero no lo firmaron varios grupos étnicos rebeldes.

La Unión es un sólido socio económico y un importante donante de ayuda al desarrollo, que fomenta la democracia y el desarrollo institucional en el país y le ha concedido ayudas por valor de 688 millones de euros para el periodo 2014-2020. Los principales ámbitos

de la ayuda son el desarrollo rural, la educación, la gobernanza y el Estado de Derecho y la consolidación de la paz. La quinta ronda de negociaciones sobre el Acuerdo de protección de las inversiones entre la Unión y Myanmar/Birmania se celebró en abril de 2017; si bien se lograron importantes avances, las negociaciones deben continuar. En 2017, el total de los intercambios comerciales entre la Unión y Myanmar/Birmania ascendió a 2 100 millones de euros. El Parlamento Europeo está prestando asistencia técnica al Parlamento de Myanmar/Birmania.

Existen importantes problemas de derechos humanos en el país, en particular la persecución de que es objeto la población rohinyá en el Estado de Rakáin. Desde agosto de 2017, alrededor de 655 000 refugiados rohinyá han huido a Bangladés para escapar de las persecuciones en Myanmar/Birmania. Es poco probable que pueda resolverse esta situación a menos que Bangladés y Myanmar/Birmania apliquen su plan de repatriación de 23 de noviembre de 2017 bajo los auspicios de la comunidad internacional. La Unión está dispuesta a apoyar el proceso de repatriación. Myanmar/Birmania también se enfrenta a un aumento del nacionalismo budista birmano y a una escalada de las tensiones entre comunidades.

El 27 de agosto de 2018, investigadores de las Naciones Unidas acusaron al ejército de genocidio y crímenes contra la humanidad.

#### E. Filipinas

En mayo de 2016, Rodrigo Duterte ganó las elecciones presidenciales con el 39 % de los votos. Tomó medidas controvertidas contra el tráfico de drogas, acompañadas de órdenes de «disparar a matar» que se han traducido en violaciones flagrantes de los derechos humanos. Duterte ha transformado la política exterior de Filipinas, forjando una nueva alianza con Rusia y China pese a la controversia sobre el mar del Sur de China. El 23 de mayo de 2017, el presidente Duterte declaró la ley marcial en Mindanao, principalmente por la presencia de militantes del autodenominado Estado Islámico en Marawi, ciudad de mayoría musulmana, así como en otras localidades. Al Parlamento Europeo le preocupan cada vez más las violaciones de los derechos humanos.

En 2011, la Unión Europea y Filipinas firmaron un Acuerdo de Colaboración y Cooperación, que entró en vigor en marzo de 2018. La Unión es un importante donante de fondos para Filipinas, con una aportación de 325 millones de euros para el periodo 2014-2020. Los principales ámbitos de la ayuda son el Estado de Derecho y el crecimiento integrador. La segunda ronda de negociaciones de un acuerdo bilateral de libre comercio (ALC), iniciadas oficialmente en diciembre de 2015, tuvo lugar en febrero de 2017. El comercio bilateral de bienes entre la Unión y Filipinas ascendió a 14 000 millones de euros en 2017, y la Unión es el cuarto socio comercial de Filipinas. Filipinas sigue disfrutando de preferencias comercia-

les en el marco del SPG+ de la Unión, con una tasa de utilización del SPG+ del 71 % en 2016. En particular, productos como el aceite de coco, el atún en conserva, las bicicletas, la piña y algunas prendas de vestir y el calzado se benefician de un mejor acceso al mercado de la Unión. La Resolución del Parlamento Europeo, de 19 abril de 2018<sup>[1]</sup>, sobre Filipinas recuerda sus obligaciones contraídas en virtud del Derecho internacional, el sistema SPG+ y el ACC, al tiempo que reconoce los progresos realizados en la aplicación de los convenios del SPG+ desde su anterior Resolución, de 16 de marzo de 2017, sobre Filipinas<sup>[2]</sup>.

## F. Vietnam

Las relaciones entre la Unión Europea y Vietnam se encuentran en una fase decisiva tras la entrada en vigor, en 2016, del Acuerdo de Colaboración y Cooperación. Para el periodo 2014-2020 se ha asignado un total de 400 millones de euros, destinados fundamentalmente a la buena gobernanza, la energía y el cambio climático. La arquitectura del acuerdo global de comercio e inversión entre la Unión y Vietnam se adaptó a dos acuerdos: un acuerdo de libre comercio y un acuerdo de protección de las inversiones. Se prevé que ambos acuerdos se sometan al Consejo y al Parlamento Europeo para su aprobación a finales de 2018.

Vietnam sigue siendo un Estado comunista de partido único sin libertad política, pese a que se trata de uno de los mejores ejemplos de transición de un sistema económico comunista fracasado a una economía abierta de mercado. Es uno de los países de la ASEAN que crece con mayor rapidez, con un crecimiento del PIB medio del 6% entre 2010 y 2017, cifra que se prevé que aumente a un 6,8% en 2018. La Unión es el tercer socio comercial de Vietnam y una de sus principales fuentes de inversión extranjera directa. En 2017, el comercio de bienes fue de prácticamente 48 000 millones de euros. En 2016, la inversión extranjera directa de la Unión en Vietnam alcanzó los 8 300 millones de euros.

El Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones sobre cuestiones relativas a los derechos humanos en Vietnam. Por ejemplo, en diciembre de 2017, abordó la situación de la libertad de expresión en el país, manifestando su preocupación ante el aumento del número de detenciones, encarcelamientos y condenas de ciudadanos vietnamitas por la expresión de sus opiniones.

## G. Tailandia

La colaboración entre la Unión y Tailandia se basa en un acuerdo marco de 1980. Las partes finalizaron las negociaciones de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación en marzo de 2013, pero este quedó en suspenso tras el golpe de Estado militar de 2014.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó unas Conclusiones con miras a reanudar progresivamente las relaciones con Tailandia a nivel político y reiterar su llamamiento en favor del restablecimiento urgente de la democracia en el país. En consonancia con las Conclusiones del Consejo, las negociaciones sobre el ALC entre la Unión y Tailandia podrán reanudarse una vez que el país cuente con un gobierno civil elegido democráticamente; se están manteniendo en la actualidad conversaciones exploratorias sobre el nivel de ambición exigido para una posible reanudación de las negociaciones. La Unión es el tercer destino de las exportaciones tailandesas y Tailandia es uno de los principales socios comerciales de la Unión en la ASEAN. En 2017, el comercio bilateral fue de 37 000 millones de euros. En abril de 2015, Tailandia recibió una tarjeta amarilla en relación con el Reglamento de la Unión para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

Tailandia es una monarquía constitucional. El Consejo Nacional para la Paz y el Orden (la Junta) gobierna el país desde el 22 de mayo de 2014 y Prayut Chan O-cha es su primer ministro desde agosto de 2014. El ejército ha acabado con la oposición imponiendo la ley marcial, y se han denunciado violaciones de derechos humanos. El rey Bhumibol Adulyadej murió a finales de 2016 y la coronación oficial de su hijo, el rey Maha Vajiralongkorn, tuvo lugar en abril de 2018. Se espera que las elecciones en Tailandia, inicialmente previstas para 2017 pero pospuestas en varias ocasiones, se celebren finalmente en febrero de 2019. En febrero de 2017, la Junta inició las conversaciones de paz con los rebeldes en las provincias meridionales de mayoría musulmana. El Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones sobre los derechos humanos, los trabajadores migrantes y los derechos laborales.

## H. Camboya

Las relaciones de la Unión con Camboya se remontan al Acuerdo de Cooperación de 1977. La Unión es su principal donante de fondos, con 410 millones de euros para el período 2014-2020, destinados a la mejora de la gobernanza y el Estado de Derecho y al tribunal para los Jemeres Rojos. Sin embargo, la influencia de la Unión queda limitada por la situación geopolítica del país, con la promoción por parte de China de su propio modelo de desarrollo e inversión. El 26 de febrero de 2018, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre Camboya habida cuenta de los acontecimientos políticos y el persistente deterioro de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho<sup>[3]</sup>, en particular la creciente represión ejercida sobre la oposición, los medios de comunicación y la sociedad civil. Las pre-

<sup>[1]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0175.

<sup>[2]</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0088.

<sup>[3]</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/26/cambodia-council-adopts-conclusions/pdf>

cedió una Resolución, aprobada por el Parlamento Europeo en diciembre de 2017, sobre la disolución de la oposición política<sup>[1]</sup>.

El período de los Jemeres Rojos y años de guerra civil hicieron de Camboya uno de los países más pobres del sudeste asiático. Tras los Acuerdos de Paz de París de 1991, Camboya aprobó, en 1993, una Constitución que sentaba las bases de un Estado democrático liberal multipartidista, con elecciones regulares. El primer ministro Hun Sen lleva en el poder desde hace décadas y el proceso de democratización y reducción de la pobreza avanza a un ritmo muy lento. En junio de 2017 se celebraron elecciones locales. Poco después, se modificó la Ley de partidos políticos, en julio de 2017, con la oposición en el punto de mira. El Gobierno y el partido en el poder, el Partido del Pueblo de Camboya, han llevado a cabo una política de intimidación cada vez más intensa frente a los medios de comunicación y las ONG y han debilitado a la oposición de cara a las elecciones generales previstas para julio de 2018. El líder de la oposición, Kem Sokha, fue detenido en septiembre de 2017. El 14 de septiembre de 2017, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que pedía al Gobierno de Camboya que pusiera fin a la persecución política de Kem Sokha.

Pese a que, según las previsiones, el crecimiento económico alcanzará aproximadamente el 7 % en 2017-2018, la economía camboyana depende de la ayuda internacional y de las exportaciones textiles y es vulnerable a los costes de la mano de obra. Como país menos avanzado (PMA), Camboya se beneficia del régimen comercial más favorable posible, a saber, «todo menos armas», en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Unión.

## I. Singapur

El Partido de Acción Popular lidera la transición hasta las próximas elecciones parlamentarias, previstas para 2021. En 2013, la Unión y Singapur rubricaron un Acuerdo de Colaboración y Cooperación y un Acuerdo de Libre Comercio. A raíz del Dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión y Singapur (Dictamen 2/15, de mayo de 2017), la arquitectura del acuerdo global de comercio e inversión entre la Unión y Singapur se adaptó a dos acuerdos: un acuerdo de libre comercio y un acuerdo de protección de las inversiones. Se prevé que ambos acuerdos se firmen en octubre de 2018 y se sometan posteriormente al Parlamento Europeo para su aprobación, con el objetivo de que entren en vigor en 2019.

La Unión es el tercer socio comercial de Singapur. El comercio bilateral de bienes entre la Unión y Singapur alcanzó los 53 000 millones de euros en 2017, mientras que el comercio de servicios se elevó a

44 000 millones de euros en 2016. Singapur es un importante destino para las inversiones europeas en Asia, con un volumen de inversión extranjera directa de 168 000 millones de euros en 2016.

Ambas partes mantienen un elevado nivel de cooperación en los ámbitos del comercio, la ciencia y la tecnología. La Unión ha solicitado la abolición de la pena de muerte y apoya la labor de la sociedad civil a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). El país ejerce la presidencia de turno de la ASEAN en 2018.

## J. Brunéi Darusalam

El sultán de Brunéi, Hassanal Bolkiah, gobierna el país, si bien el príncipe Billah Bolkiah asume cada vez más responsabilidades. No hay liberalización política. En 2016 se reformó el Código Penal para incorporar un nuevo enfoque basado en la *sharía*. La economía del país está ligada a los sectores del petróleo y el gas. La principal actividad diplomática de Brunéi se desarrolla en el ámbito multilateral regional, especialmente en el marco de la ASEAN.

La Unión está reforzando sus relaciones con Brunéi pero por el momento se carece de un acuerdo marco; las relaciones se desarrollan fundamentalmente a través de la ASEAN. La Unión fue el octavo socio comercial de Brunéi en 2017, con un comercio total de bienes por valor de 362 millones de euros, principalmente de maquinaria, vehículos de motor y productos químicos. En diciembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la prohibición de celebrar la Navidad en Brunéi.

## K. Laos (República Democrática Popular de Laos)

Las relaciones entre la Unión y Laos se basan en el Acuerdo de Cooperación de 1997. La Unión ha concedido al país una ayuda de más de 500 millones de euros para el período 2016-2020, en apoyo al 8.º Plan Nacional de Desarrollo Socioeconómico de Laos, que se centra en el logro de un elevado crecimiento económico con el objetivo global de salir de la lista de países menos avanzados en 2020.

Laos cuenta con un régimen de partido único. El Partido Popular Revolucionario de Laos, en el poder desde el final de la guerra civil en 1975, gobierna el país ejerciendo un estricto control, sin oposición que lo desafíe. Todos los demás partidos políticos están prohibidos y la disidencia se reprime duramente. La oposición la constituyen principalmente la etnia hmong y los expatriados en Tailandia y los EE. UU., principalmente de la etnia hmong, aunque también de la etnia lao. Laos está profundizando sus relaciones con China y con la ASEAN, para intentar atraer mayores inversiones. Las reformas económicas han dado lugar a un crecimiento económico sostenido (con porcentajes de más del 7 % desde 2014; se espera que sean del 7,3 % en 2018). No obstante,

[1] Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0497.

pese a las reformas económicas, el país sigue siendo pobre y depende de la ayuda internacional. Como país menos avanzado, Laos se beneficia del régimen comercial más favorable de la Unión: «todo menos armas». Las importaciones de la Unión procedentes de Laos son principalmente de productos textiles, prendas de vestir y productos agrícolas.

El 14 de septiembre de 2017, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre Laos en la que expresaba su profunda preocupación por la situación de los derechos humanos. El Parlamento deploraba la falta de libertad de expresión y la persecución de las minorías étnicas y religiosas, especialmente de los cristianos.

## L. Malasia

En 2015, la Unión y Malasia concluyeron las negociaciones para un acuerdo de colaboración y cooperación. Tras siete rondas de negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Malasia, las negociaciones se suspendieron en abril de 2012 a petición de Malasia. Se ha finalizado un ejercicio de análisis para evaluar las perspectivas de reanudación de las negociaciones. Tras las elecciones generales de mayo de 2018, se espera que el nuevo Gobierno se posicione sobre la posible rea-

nudación de las negociaciones. La Unión es el tercer socio comercial de Malasia y uno de sus principales inversores extranjeros: en 2016 la Unión realizó inversiones por más de 22 000 millones de euros en Malasia. En 2017, el comercio total de bienes entre la Unión y Malasia alcanzó los 39 400 millones de euros, mientras que el comercio de servicios se elevó a 7 200 millones de euros en 2016.

Por primera vez en los 60 años de historia del país fue derrotada en las elecciones generales de mayo de 2018 la coalición Barisan Nasional de Malasia, que incluía la Organización Nacional Malasia Unida. El antiguo primer ministro, Mahathir Mohamad, de 92 años, llevó a la oposición —Alianza de la Esperanza— a la victoria y sustituyó a Najib Razak como primer ministro. Razak había estado en el poder desde 2009.

El crecimiento del PIB malasio fue del 5,8% en 2017, lo que le ha permitido acercarse a la condición de país de renta alta. El Parlamento Europeo ha condenado la pena de muerte y la represión del descontento y la expresión pacífica de la población, incluido el debate público.

---

→ Jorge Soutullo / Anna Saarela

## 5.6.10. El Pacífico

*La Unión es el quinto socio comercial de la región del Pacífico, aunque el volumen comercial es reducido, tanto en términos absolutos como relativos. En junio de 2018, la Unión comenzó a negociar acuerdos de libre comercio de alcance amplio con Australia y Nueva Zelanda, importantes socios económicos y comerciales. La Unión mantiene asociaciones con los quince países insulares independientes del Pacífico, centradas en el desarrollo, la pesca y el cambio climático, los cuatro países y territorios de ultramar (PTU) y el Foro de las Islas del Pacífico.*

### Base jurídica

- Título V (acción exterior de la Unión) del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Títulos I a III y V (política comercial común; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria; acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú).

### Políticas en evolución

La Unión mantiene asociaciones con Australia, Nueva Zelanda, los quince países insulares independientes del Pacífico, los cuatro países y territorios de ultramar (PTU) y el Foro de las Islas del Pacífico. Adapta constantemente sus políticas a los cambios políticos y económicos que se producen en la región. La cooperación para el desarrollo sigue siendo un aspecto importante de las relaciones de la Unión con los Estados del Pacífico, que forman parte del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Aunque la Unión es, en términos globales, el quinto socio comercial de la región del Pacífico, el comercio entre la Unión y los países del Pacífico es muy reducido, tanto en términos absolutos como relativos: alcanzó los 2 791 millones de euros en 2017. Las relaciones con los países insulares independientes del Pacífico se centran en la cooperación para el desarrollo, la pesca y el cambio climático.

#### A. Australia y Nueva Zelanda

La Unión, Australia y Nueva Zelanda son socios de ideas afines, con valores e intereses compartidos. Aparte de una sólida relación comercial, han desarrollado estrechos contactos, tanto a nivel estatal como en el sector privado, con respecto a un amplio abanico de asuntos, como el cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes, el comercio mundial basado en normas, la seguridad y el desarrollo, la investigación tecnológica y los derechos humanos. El Parlamento cuenta con una única delegación para las relaciones con ambos países.

El Parlamento aprobó una Resolución, el 25 de febrero de 2016, en la que apoyaba la apertura de las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda, y el 26 de octubre de 2017 aprobó una recomendación sobre la propuesta de mandato para las negociaciones comerciales con ambos países, en la que pedía, entre otras medidas, que la protección de las inversiones se incluyera en un acuerdo independiente. El Consejo de la Unión Europea adoptó el 22 de mayo de 2018 las decisiones que autorizan a la Unión a entablar negociaciones para celebrar acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda.

#### 1. Australia

La Unión y Australia concluyeron los trabajos preparatorios para un acuerdo de libre comercio de alcance amplio el 6 de abril de 2017. Sobre la base del mandato de negociación de mayo de 2018, el 18 de junio de 2018 se iniciaron las negociaciones oficiales de un acuerdo comercial ambicioso y global. La primera ronda de negociaciones tuvo lugar en julio de 2018 en Bruselas y la próxima está prevista para noviembre de 2018 en Australia.

Las actuales relaciones bilaterales entre la Unión y Australia se basan en un acuerdo marco político jurídicamente vinculante firmado el 7 de agosto de 2017. Dicho acuerdo contiene una serie de disposiciones en materia de cooperación económica y comercial, así como en otros sectores, y conduce las relaciones bilaterales a una nueva dimensión estratégica.

Australia es un importante socio económico y comercial para la Unión. En 2017, la Unión fue el segundo socio bidireccional de Australia en cuanto al comercio de bienes, con un total de 47 700 millones de euros, mientras que el comercio de servicios ascendió en 2016 a 27 000 millones de euros. En términos generales, la Unión es el mayor inversor en Australia, con un volumen de inversión extranjera directa de 161 000 millones de euros en 2016. La primera reunión del Foro de Liderazgo UE-Australia, que se puso en marcha en septiembre de 2016, se celebró en junio de 2017. La próxima se celebrará en Bruselas del 18 al 22 de noviembre de 2018.

## 2. Nueva Zelanda

Tras la aprobación por el Consejo, el 22 de mayo de 2018, de un mandato para la Unión, el 21 de junio de 2018 se iniciaron formalmente las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre la Unión y Nueva Zelanda. La primera ronda tuvo lugar del 16 al 20 de julio de 2018 y se tradujo en un amplio grado de acuerdo entre ambas partes en la mayoría de los ámbitos de negociación. Está previsto que la próxima ronda de negociaciones se celebre en Nueva Zelanda en otoño.

En 2017, el comercio bidireccional de bienes entre la Unión y Nueva Zelanda alcanzó los 8 700 millones de euros. En 2016, el comercio de servicios ascendió a 4 400 millones de euros y el volumen de inversión extranjera directa de la Unión en Nueva Zelanda se situó en 10 800 millones de euros, mientras que el volumen de inversión extranjera directa de Nueva Zelanda en la Unión ascendió a 5 600 millones de euros.

El 5 de octubre de 2016, la Unión y Nueva Zelanda firmaron el Acuerdo de Asociación sobre Relaciones y Cooperación. Este Acuerdo ofrece una amplia base para las relaciones entre la Unión y Nueva Zelanda. Además, facilitará un compromiso bilateral más efectivo mediante el refuerzo del diálogo político y la mejora de la cooperación en asuntos económicos y comerciales, así como en una gran variedad de otros ámbitos, como la innovación, la educación y la cultura, la migración, la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia y la cooperación judicial.

### B. Otros países del Pacífico

Las relaciones de la Unión con los quince países insulares independientes del Pacífico<sup>[1]</sup>, pertenecientes al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), se centran en la cooperación para el desarrollo, la pesca y el cambio climático.

La estrategia de la Unión en relación con los países insulares independientes del Pacífico, tal como se describe en la Comunicación conjunta titulada «Hacia una asociación renovada para el desarrollo UE-Pacífico» de 2012, se basa en el marco del Acuerdo de Cotonú con los países ACP, que expirará el 29 de febrero de 2020. El Parlamento aprobó, en octubre de 2016, una Resolución sobre el futuro de las relaciones ACP-UE después de 2020. Y, en diciembre de 2017, la Comisión sometió a la aprobación del Consejo una propuesta de directrices de negociación. El 14 de junio de 2018, el Parlamento aprobó su

posición sobre las próximas negociaciones, en la que acogía con satisfacción la propuesta de arquitectura general de la cooperación futura entre los Estados ACP y la Unión y reiteraba la importancia de reforzar la dimensión parlamentaria de la asociación. El 22 de junio de 2018, el Consejo adoptó el mandato de negociación para el futuro acuerdo entre la Unión y el grupo de países ACP, mientras que los países ACP adoptaron su propia posición de negociación el 30 de mayo de 2018. Las negociaciones formales se iniciaron el 28 de septiembre de 2018.

En el marco del Programa Indicativo Regional para el Pacífico para el periodo 2016-2020, la Unión ha destinado 166 millones de euros para hacer frente a los retos en materia de desarrollo de los países insulares independientes del Pacífico.

Las negociaciones sobre un acuerdo de asociación económica global entre la Unión y los países insulares del Pacífico se interrumpieron en 2015, a la espera de una revisión de la gestión de los recursos pesqueros del Pacífico. La Unión tiene un acuerdo de asociación económica interino con Papúa Nueva Guinea y Fiyi, ratificado por el Parlamento Europeo en enero de 2011. Samoa está inmersa en un proceso de adhesión a dicho acuerdo, mientras que las Islas Salomón también han manifestado su intención de sumarse a él. El comercio regional entre los países del Foro de las Islas del Pacífico se basa en el Acuerdo Comercial de los Países Insulares del Pacífico (PICTA).

Los países insulares independientes del Pacífico se enfrentan a importantes desafíos en materia de desarrollo y cambio climático. Por lo que respecta al cambio climático, la Unión y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico apoyaron la celebración del ambicioso Acuerdo de París, de alcance mundial, en la 21.ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) de 2015. La 23.ª sesión (COP 23), presidida por Fiyi, se celebró en Bonn, Alemania, del 6 al 17 de noviembre de 2017.

El Foro de las Islas del Pacífico, una agrupación política de dieciocho miembros, es un interlocutor de la Unión en las negociaciones comerciales y sobre financiación del desarrollo. Los miembros del Foro son Australia, Fiyi, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia, Nauru, Niue, Nueva Zelanda, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Nueva Caledonia y Polinesia Francesa. Estos dos últimos, junto con Islas Pitcairn y Wallis y Futuna, conforman los cuatro países y territorios de ultramar (PTU) de la Unión en la región.

→ Anna Saarela / Gonzalo Urbina Treviño

[1] Los quince países insulares independientes del Pacífico son: Fiyi, Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental, que representan juntos el 90 % de la tierra y la población de la región, y doce pequeños Estados insulares en desarrollo: Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia, Nauru, Niue, Palaos, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.





Parlamento Europeo

**Fichas Temáticas sobre la Unión Europea**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2019 — 696 pp. — 17,6 x 25,0 cm

QA-AR-19-001-ES-N

ISBN 978-92-846-4520-6

ISSN 2529-3060

doi:10.2861/600708

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 28 EUR





## **¿CÓMO CONSEGUIR LAS PUBLICACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO?**

- En el sitio web del Parlamento Europeo:  
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es>
- En las Oficinas de Enlace del Parlamento Europeo en los Estados miembros:  
<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/stay-informed/information-offices-in-the-member-states>
- En el sitio web de EU Bookshop:  
<http://bookshop.europa.eu>

## La Unión Europea de un vistazo

Las fichas temáticas, creadas en 1979 con ocasión de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio directo, están concebidas para ofrecer al público general, de forma sencilla, concisa y precisa, una visión global de las instituciones y las políticas de la Unión Europea, así como del papel desempeñado por el Parlamento Europeo en su evolución. Alrededor de ciento ochenta fichas ponen a disposición del lector una fuente de información concisa y exhaustiva sobre las instituciones y las políticas de la Unión.

Se articulan en torno a cinco grandes temas: funcionamiento de la Unión Europea; economía, ciencia y calidad de vida; cohesión, crecimiento y empleo; ciudadanos: derechos fundamentales, seguridad y justicia; y relaciones exteriores de la Unión.

El Parlamento Europeo es el único organismo de la Unión elegido directamente por los ciudadanos y una de las mayores asambleas democráticas del mundo. Sus miembros representan a los aproximadamente quinientos millones de ciudadanos de la Unión y son elegidos cada cinco años por los votantes de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo no ha dejado de adquirir poderes cada vez más importantes a lo largo de los últimos decenios y en la actualidad actúa como colegislador para la práctica totalidad de la legislación de la Unión. Juntamente con el Consejo, aprueba o modifica las propuestas de la Comisión. Aprueba el presupuesto de la Unión y dispone además de una serie de competencias de supervisión y examen de las demás instituciones y del presupuesto de la Unión que le permiten velar por la correcta aplicación de la legislación europea.

**[www.europarl.europa.eu/factsheets](http://www.europarl.europa.eu/factsheets)**

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 28 EUR

ISBN 978-92-846-4520-6

ISSN 2529-3060

doi:10.2861/600708



Oficina de Publicaciones