

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

El año 2017 ha estado configurado por varios condicionantes desde el punto de vista político que han determinado el quehacer del funcionamiento de la Unión Europea (UE) y que, por su importancia, continuarán influyendo y subordinando su actuación en el futuro mediato. En cambio, la actividad de la UE en el ámbito legislativo ha sido poco relevante, y no se han adoptados actuaciones normativas de importancia. Ello no obstante merece la pena resaltar algunos logros en diferentes sectores materiales.

1.– El elemento principal que ha mediatizado la acción de la UE y sus instituciones es, sin duda alguna, el desarrollo de las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. El 29 de marzo, dos días después de la celebración del 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, el Consejo Europeo recibió la notificación del Reino Unido de su intención de retirarse de la Unión Europea, dando así comienzo al proceso contemplado en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Un par de meses después, el 22 de mayo, el Consejo Europeo autorizó la apertura de negociaciones y publicó las directrices de negociación del acuerdo con el Reino Unido para establecer la forma de su retirada. Éste deberá encontrarse en vigor el 29 de marzo de 2019, pues en la fecha señalada los Tratados constitutivos dejarán de aplicarse al Reino Unido, salvo que el Consejo Europeo, por unanimidad, decida prorrogar este plazo.

Las directrices de negociación dan prioridad a la solución de determinados asuntos que se consideran necesarios pactar con la delegación británica. Estas cuestiones son las siguientes: los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera y la situación de Irlanda, así como a otros temas susceptibles de generar inseguridad jurídica como consecuencia del Brexit. En cuanto a los ciudadanos, la primera prioridad de las negociaciones es acordar las garantías necesarias para proteger los derechos de los nacionales de los países miembros de la UE y del Reino Unido, así como de los miembros de sus familias, que se ven afectados por la retirada; estas garantías deben ser recíprocas y basarse en la igualdad de trato.

Respecto a la liquidación financiera la UE entiende que el Reino Unido debe sufragar íntegramente los costes específicos relacionados con la retirada, así como la reubicación de las agencias de la UE que tenían su sede en el Reino Unido y que ya han sido trasladadas. En efecto, el Consejo Europeo celebrado el 20 de noviembre determinó que la Agencia Europea del Medicamento se ubicara

en Ámsterdam y la Agencia Bancaria Europea en París. El acuerdo debe incluir un cálculo del importe total y un calendario de pagos.

La situación en Irlanda implica que la retirada británica no puede menoscabar los objetivos y los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz de 1998 (conocidos como los acuerdos del Viernes Santo) celebrado entre el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y los Gobiernos irlandés y británico. Las directrices de negociación abarcan también otras cuestiones donde se precisan modalidades para reducir la inseguridad y evitar un vacío jurídico durante el período transitorio.

Conviene también recordar que, una vez Gran Bretaña haya abandonado de forma efectiva y sea un tercer país, se celebrará un acuerdo sobre las relaciones entre la UE y el Reino Unido. Ello no obstante, durante una segunda fase de las negociaciones podrá empezarse a deliberar sobre cuál ha de ser el marco general de la futura relación.

2.- También debe señalarse que durante este año se ha relanzado el debate sobre hacia donde se dirige el porvenir de la integración europea y cuáles son sus predicciones a medio plazo. Así, la Comisión con ocasión del 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma hizo publicó un documento de reflexión titulado el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. En dicho instrumento se plantean cinco escenarios donde dejar entrever el estado en que podría encontrarse la Unión en 2025 en función de las opciones por las que se decante la UE. Estos escenarios comprenden las situaciones siguientes:

1) *Seguir igual*, donde se trataría de continuar con las políticas tal y como se desarrollan en la actualidad por las instituciones europeas.

2) *Sólo el mercado único*, que implica que los países miembros no se ponen de acuerdo para avanzar en muchos ámbitos políticos, y la UE se va centrandando cada vez más en la profundización de determinados aspectos clave del mercado único. No hay voluntad común de colaborar más estrechamente en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa.

3) *Los que deseen hacer más, hacen más*. Este escenario implica que la UE sigue funcionando como en la actualidad, en donde algunos Estados miembros quieren hacer más cosas en común, cooperando más estrechamente y colaborando en determinados ámbitos políticos específicos, como la defensa, la seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales.

4) *Hacer menos, pero de forma más eficiente*. En esta situación prospectiva, existe un consenso sobre la necesidad de afrontar conjuntamente determinadas prioridades. La UE centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de temas, sus miembros le conceden instrumentos jurídicos más potentes a fin de aplicar directamente y ejecutar las decisiones colectivas. En los demás ámbitos, la UE deja de actuar o interviene poco.

5) *Hacer mucho más conjuntamente*. En esta hipótesis, existe un consenso sobre el hecho de que ni la UE, ni sus países unilateralmente disponen de

medios suficientes para hacer frente a los retos actuales, los Estados deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todas las esferas de actuación.

3.— En el contexto general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han aprobado varios instrumentos normativos que merecen ser estimados por su relevancia. Entre ellos, se ha consensuado la creación de herramientas dirigidas a combatir el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea. Así cabe destacar la adopción, el 5 de julio, de la Directiva 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión. Este acto, cuyas medidas nacionales de transposición deberían estar implementadas por las autoridades competentes de los Estados miembros antes del 6 de julio de 2019, define las infracciones relativas al fraude de los intereses financieros que deben ser sancionadas penalmente. Entendiendo por intereses financieros de la Unión, todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados al presupuesto comunitario o los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos.

A título ilustrativo se considera como tales, y entre otros, cualquier acción u omisión relativa al uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, así como el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial. De la misma forma también son punibles las infracciones en los ingresos comunitarios, especialmente los procedentes de los recursos propios del IVA, cuando se derivan de cualquier acción u omisión cometida en una trama fraudulenta transfronteriza en relación con: el uso o la presentación de declaraciones o documentos relativos al IVA falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la disminución de los recursos del presupuesto de la Unión, el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información relativa al IVA, que tenga el mismo efecto; o la presentación de declaraciones del IVA correctas con el fin de disimular de forma fraudulenta el incumplimiento de pago o la creación ilícita de un derecho a la devolución del IVA.

Los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas físicas que cometan las infracciones penales enunciadas en la Directiva sean sancionados con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias; de la misma forma las personas jurídicas también deben ser consideradas responsables de cualquiera de las infracciones penales previstas.

En conexión con el contenido de la Directiva, se debe referenciar la creación de la Fiscalía Europea. En efecto, este nuevo organismo de la UE fue instituido el 12 de octubre mediante el Reglamento del Consejo 2017/1939. Su creación no ha sido pacífica, razón por la cual se ha requerido el procedimiento de cooperación reforzada que ha supuesto que sólo participen un grupo de miembros

(Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa, Rumanía, Letonia, Estonia, Austria e Italia) quedando el resto excluidos de su ámbito de acción. La creación de la Fiscalía tiene como objetivo intensificar la lucha contra las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión. Se trata de un órgano indivisible de la Unión, con personalidad jurídica, y funcionando como un solo organismo dotado de dos niveles. El nivel central está integrado por el Fiscal General Europeo, que es el jefe de la Fiscalía Europea en su conjunto y el jefe del Colegio de Fiscales Europeos, las Salas Permanentes y los Fiscales Europeos. El nivel descentralizado está integrado por los Fiscales Europeos Delegados, establecidos en los Estados.

La Fiscalía es competente para perseguir los delitos que perjudiquen los intereses financieros de la Unión contemplados en la Directiva 2017/1371 y tal y como ésta se haya transpuesto por la legislación nacional, con independencia de que el mismo comportamiento constitutivo de delito pueda clasificarse como constitutivo de otro tipo delictivo con arreglo al derecho nacional. En lo que respecta a los delitos relacionados con el IVA, la Fiscalía Europea solo será competente cuando las acciones u omisiones intencionadas definidas en dicha disposición tengan relación con el territorio de dos o más Estados miembros y supongan un perjuicio total de al menos 10 millones de euros.

4.— Continuando en el contorno del espacio de libertad, seguridad y justicia, y en el ámbito más específico de la política migratoria se ha de acentuar la adopción, el 1 de marzo, del Reglamento 2017/371 del Parlamento Europeo y del Consejo modificando el Reglamento 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La reforma obedece a la finalidad de facilitar a los Estados miembros un mecanismo de revisión de las exenciones de visado de entrada a los ciudadanos de terceros países más ágil y rápido. Así se amplían las posibles causas de suspensión de la exoneración de visado, incluyendo entre otros, una disminución de la cooperación en materia de readmisión y un aumento significativo de los riesgos en lo que respecta al orden público o a la seguridad interior de los Estados miembros. En particular, la reducción de la cooperación debe abarcar un incremento sustancial de la tasa de rechazo de solicitudes de readmisión, también para los nacionales de terceros países que hayan transitado por el tercer país de que se trate, en caso de que un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o un Estado miembro y dicho tercer país establezca tal obligación de readmisión. Además, con la revisión, la Comisión está legitimada para poner en marcha el mecanismo de suspensión en caso de que el tercer país no coopere en materia de readmisión, en particular cuando se haya celebrado un acuerdo de tales características entre la Unión y el tercer país de que se trate.

En este sentido también se ha de aludir a la Comunicación de la Comisión presentando las medidas para una política de retorno más eficaz (publicado en COM (2017) 200 final de 2 de marzo), concretadas en la Recomendación de la

Comisión 2017/432 de 7 de marzo. Así, entre las medidas previstas se sugiere: garantizar procedimientos de retorno ágiles y aumentar de forma significativa la tasa de retorno; expedir decisiones de retorno con independencia de si el nacional de un tercer país en situación irregular es titular o no de un documento de identidad o viaje; aplicar medidas para localizar y aprehender de forma eficaz a los nacionales de terceros países en situación irregular; crear capacidad de internamiento en consonancia con las necesidades reales...

5.- En el ámbito de la política medioambiental general conviene señalar el Reglamento 2017/1369, de 4 de julio, del Parlamento Europeo y el Consejo que organiza y regula el etiquetado energético (derogando la Directiva 2010/30 que previamente lo disciplinaba). El nuevo acto jurídico, a diferencia de la Directiva derogada, no necesita medidas nacionales de transposición y garantiza un grado mayor de armonización en los países de la UE en relación al etiquetado ecológico. El Reglamento establece un marco que se aplica a los productos relacionados con la energía introducidos en el mercado o puestos en servicio. Dispone el etiquetado de dichos productos, e incluye en el mismo una información normalizada en relación con la eficiencia energética y el consumo de energía, con excepción de los productos de segunda mano (salvo si son importados de un tercer país) y los medios de transporte de personas o de mercancías.

Asimismo, conviene indicar que, el 17 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento 2017/852 sobre el mercurio (que deroga el Reglamento 1102/2008). Esta nueva normativa establece las medidas y condiciones relativas al uso, el almacenamiento y el comercio de mercurio, compuestos de mercurio y mezclas de mercurio y a la fabricación, el uso y el comercio de productos con mercurio añadido, así como a la gestión de residuo de mercurio, con el fin de garantizar un alto grado de protección de la salud humana y del medio ambiente frente a las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y de compuestos de mercurio. En este sentido el preámbulo de la norma nos recuerda que la regulación y la adopción de medidas estrictas sobre este producto, obedece a la circunstancia de que el mercurio es una sustancia muy tóxica que representa una amenaza mundial para la salud humana, en particular en forma de metilmercurio presente en el pescado y el marisco, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres, y que esta contaminación tiene un carácter transfronterizo (entre el 40% y el 80% de la deposición total de mercurio en la Unión tiene su origen fuera de su territorio).

En el perímetro de la distribución energética se debe mencionar el Reglamento 2017/1938 de 25 de octubre sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento 994/2010. Este acto tiene por objeto velar que se tomen todas las medidas necesarias para asegurar el suministro ininterrumpido de gas en toda la Unión, especialmente a los clientes protegidos en caso de condiciones climáticas difíciles o interrupciones en su abastecimiento. Para ello establece disposiciones destinadas a garantizar el funcionamiento adecuado y continuo del mercado interior del gas natural, permitiendo la aplicación de medidas excepcionales cuando éste no pueda seguir aportando los recursos necesarios.

6.— En relación a la política pesquera se ha de especificar la adopción, el 14 de junio, del Reglamento 2017/1130 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se definen las características de los barcos de pesca. Se trata de un acto que, en aras de la claridad, refunde el Reglamento 2930/86 del Consejo y donde se definen las características de los barcos de pesca, tales como la eslora, la manga, el arqueo, la fecha de entrada en servicio y la potencia del motor. La finalidad del acto es la utilización de reglas idénticas para la determinación de las características de los barcos de pesca con el fin de armonizar las condiciones del ejercicio de la profesión en la Unión.

Igualmente, el 17 de mayo se aprobó el Reglamento 2017/1004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (que deroga al Reglamento 199/2008 del Consejo). El marco para la recopilación de datos ha de contribuir a lograr los objetivos de la política pesquera común, incluyendo la protección del medio marino, la gestión sostenible de todas las especies explotadas para fines comerciales y, en particular, la consecución de un buen estado medioambiental en el medio marino. Igualmente, el 12 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron su Reglamento 2017/2403 sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (que deroga al Reglamento 1006/2008 del Consejo). Este Reglamento tiene por objetivo establecer normas para la expedición y la gestión de las autorizaciones de pesca destinadas a los buques pesqueros de la Unión que realicen operaciones de pesca en aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de un tercer país, en el contexto de una organización regional de ordenación pesquera de la que la Unión forme parte, dentro o fuera de las aguas de la Unión, o en alta mar, y los buques pesqueros de terceros países que realicen operaciones de pesca en aguas de la Unión.

7.— En los aspectos concernientes a la Unión Económica y Monetaria se ha de remarcar el Reglamento 2017/1131 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, sobre fondos del mercado monetario (FMM). En este acto se establecen las normas relativas al funcionamiento de tales fondos, en particular sobre la composición de la cartera de los FMM. Esas normas tienen por finalidad hacer que los FMM sean más resistentes y limitar los canales de contagio, garantizando que éstos puedan satisfacer las solicitudes de reembolso de los inversores, especialmente en situaciones de tensión en los mercados financieros.

Por lo demás, el mismo 14 de junio se aprobó por el Parlamento Europeo y el Consejo, el Reglamento 2017/1128 relativo a la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior. Este acto tiene como finalidad garantizar que los consumidores pueden utilizar los servicios en línea portables que permiten acceder a contenidos tales como música, juegos, películas, programas de entretenimiento o acontecimientos deportivos, no solo en su Estado miembro de residencia, sino también cuando se encuentran temporalmente en otro Estado miembro por motivos de ocio, viajes de negocios o estudios. Para ello en el Reglamento se propone la eliminación de obstáculos que entorpecen el acceso a tales servicios y su utilización.

8.— En la esfera de la protección de los consumidores, se debe traer a colación el Reglamento 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, sobre los productos sanitarios de diagnóstico in vitro (que deroga la Directiva 98/79). El Reglamento revisa en profundidad la Directiva 98/79 para instituir un marco normativo sólido, transparente, previsible y sostenible para los productos sanitarios de diagnóstico in vitro que, además, apoyando la innovación tecnológica, garantice un elevado nivel de seguridad y de protección de la salud. El acto armoniza la legislación de los Estados miembros, formalizando normas relativas a la introducción en el mercado, la comercialización y la puesta en servicio de productos sanitarios para diagnóstico in vitro de uso humano y accesorios de dichos productos en la Unión.

9.— Finalmente, se ha de mencionar la adopción, el 14 de junio de dos actos relativos al Derecho de Sociedades. En concreto, nos referimos a la Directiva 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados aspectos del Derecho de Sociedades y al Reglamento 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la marca de la Unión Europea. Respecto a la Directiva se trata de una normativa que codifica un conjunto previo de Directivas que coordinan las disposiciones nacionales de los Estados miembros relativas a la constitución de dichas sociedades, así como al mantenimiento, al aumento y a la reducción de su capital; y ello con la finalidad de asegurar una equivalencia mínima en la protección de los accionistas y de los acreedores de sociedades anónimas.

El Reglamento, también codifica la normativa previa sobre la marca y para ello prevé un régimen de la Unión sobre marcas que confiera a las empresas el derecho de adquirir, de acuerdo con un procedimiento único, marcas de la Unión que gocen de una protección uniforme y que produzcan sus efectos en todo el territorio europeo.