

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

En el año 2018 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado determinada por la negociación de las condiciones de retirada del Reino Unido y por las dificultades en llegar a un acuerdo que satisfaga a todas las partes. En el ámbito legislativo la actividad de la UE ha tenido una cierta relevancia sobre todo en lo que se refiere a las propuestas e iniciativas legislativas que se han planteado durante este curso.

1.- Las negociaciones formales comenzaron el 19 de junio de 2017, después de las elecciones generales del Reino Unido. El 8 de diciembre de 2017, la UE y el Reino Unido publicaron un informe conjunto que recogía las cuestiones claves sobre las que debía recaer el acuerdo. El 29 de enero, el Consejo Europeo, de acuerdo con el art. 50 TUE, adoptó una decisión que autorizaba las negociaciones sobre el acuerdo de retirada y emitió las directrices que debían seguirse. El 14 de noviembre, después de 17 meses de intensas negociaciones, la Comisión y los negociadores del Reino Unido acordaron el acuerdo de retirada y el 22 de noviembre concertaron la Declaración Política que establece el marco para la futura relación del Reino Unido con la UE. Ambos documentos fueron aprobados por el Consejo Europeo el 25 de noviembre.

El Acuerdo prevé un período de transición hasta finales de 2020, susceptible de ser prorrogado uno o dos años, si así se acuerda conjuntamente por la UE y el Reino Unido. Durante ese período de transición, la UE tratará al Reino Unido como si fuera un Estado miembro, a excepción de la participación en las instituciones y en la toma de decisiones. Igualmente se incluyen tres protocolos: un protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte que proporciona un respaldo legalmente operativo para garantizar que no habrá una frontera “dura” entre Irlanda e Irlanda del Norte, a menos que, y hasta que, un acuerdo posterior logre ese objetivo. Un segundo protocolo sobre las áreas de soberanía británica en Chipre, que protege los intereses de los chipriotas que viven y trabajan en estas zonas. Y un tercero sobre Gibraltar, que prevé una estrecha cooperación entre España y el Reino Unido.

Paralelamente, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en su sentencia de 10 de diciembre (asunto C-621/18) declaró que el Reino Unido puede revocar la declaración de retirada unilateralmente, a resultas de un proceso democrático que respete las normas constitucionales británicas. El mismo día la primera ministra del Reino Unido, pospuso la votación del acuerdo de retirada, previsto para el día siguiente, hasta el 15 de enero de 2019. En tal fecha la Cámara de los Comunes, rechazó el acuerdo por una mayoría de 432 votos en contra y 202 a

favor. En consecuencia, en ausencia de ratificación británica, si no se produce una prórroga, consensuada por todos los Estados miembros, el Reino Unido se retirará de la UE el 29 de marzo de 2019.

2.- Una de las consecuencias institucionales de la retirada británica es la modificación de la composición del Parlamento Europeo. En la Decisión del Consejo Europeo 2018/937 de 28 de junio se determina la nueva distribución de escaños por países. En esta situación, el número total de parlamentarios se reducen a 705 desde los 751 de la actual legislatura. Ello no obstante, en las próximas elecciones parlamentarias de 26 de mayo de 2019, a España le corresponden 59 representantes, que suman 5 más a los que son elegidos en esta legislatura.

En el ámbito institucional también se debe mencionar la adopción de un nuevo código de conducta de la Comisión. En efecto, en su Decisión de 31 de enero, la Comisión revisó el vigente, de 20 de abril de 2011, que define y aclara las obligaciones aplicables a los miembros y antiguos miembros de la Comisión, para tener en cuenta la experiencia adquirida en su aplicación y estar a la altura de las normas éticas que se espera de los Comisarios.

3.- En el terreno presupuestario comunitario corresponde aludir al inicio de las negociaciones del denominado marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, cuyo punto de partida ha sido la presentación por la Comisión, el 2 de mayo, de la propuesta de Reglamento que lo regula. El Reino Unido, que es un contribuyente neto al presupuesto comunitario, no participará en la financiación del próximo septenio. Se ha calculado que descontado el montante de la contribución británica, y deducido el importe de los mecanismos de compensación, la aportación neta del Reino Unido representa aproximadamente una cantidad comprendida en un margen entre 10.000 millones y 12.000 millones de euros. Ello significa que, en ausencia de modificación de los ingresos presupuestarios, la consecuencia del Brexit comportará una reducción significativa del presupuesto comunitario.

En este sentido, la Comisión propone un presupuesto donde los ingresos, después de décadas de declive, incrementen el límite del porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) de los países miembros al 1.29%, mientras que el importe anual total de los créditos consignados en el presupuesto de la Unión no superará el 1,35% de la RNB total para los créditos de pago. Para ello propone la introducción de una cesta variada y flexible de recursos propios, directamente relacionada con las competencias y las finalidades de la Unión, que se unirían a los ya existentes en la actualidad. Estos nuevos ingresos deberían reflejar mejor las fluctuaciones en los ciclos económicos de los Estados miembros y, por lo tanto el sistema debería ganar en proporcionalidad y equidad.

En el contorno de los gastos presupuestarios, la propuesta de la Comisión contiene algunos elementos que merecen ser reseñados. En primer lugar, la propuesta de MFP da respuesta a alguna de las preocupaciones señaladas por algunos Estados miembros y vinculados con la Unión Económica y Monetaria.

Algunos países han abogado por la constitución de un presupuesto específico para la zona euro. El propósito es crear un instrumento fiscal común que pudiera realizar intervenciones que amortiguasen los efectos de una crisis económica. En la propuesta, la Comisión proyecta la constitución de dos instrumentos: el Programa de Ayuda a las Reformas y la Función Europea de Estabilización de las Inversiones. Estos nuevos mecanismos contribuirán a apoyar la convergencia económica y social y a mantener la estabilidad macroeconómica en la zona del euro, apoyando reformas estructurales y ayudando a mantener los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones económicas. El primero, con un presupuesto total de 25.000 millones de euros, ofrecerá ayuda técnica y financiera a todos los Estados miembros para la realización de las transformaciones prioritarias, en particular, en el contexto del denominado Semestre Europeo. El segundo debería contribuir al mantenimiento de los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones económicas, mediante la formulación de préstamos garantizados por el presupuesto de la UE por un valor máximo de 30.000 millones de euros que proporcionaría un apoyo financiero adicional en aquellos momentos en que las finanzas públicas sean limitadas y deban mantenerse las inversiones preferenciales. Aunque sea modesto en sus planteamientos, no cabe duda de que se trata de un primer paso para poder dotarse de instrumentos con entidad suficiente para permitir la aplicación de políticas anticíclicas para hacer frente a una crisis económica.

A continuación, la Comisión propone un reglamento que incluye la introducción de una condicionalidad relativa al respeto del Estado de Derecho para beneficiarse del presupuesto de la Unión [COM (2018) 324]. La finalidad que se persigue descansa en la implantación de un instrumento que permita a la Unión suspender, reducir o restringir el acceso a la financiación de la UE de manera proporcional a la naturaleza, la gravedad y el alcance de las infracciones del Estado de Derecho. Finalmente, la Comisión se ha inclinado a desarrollar un mecanismo que permita una mayor flexibilización del presupuesto, que facilite una asignación eficaz de los recursos y la rápida respuesta de la Unión a circunstancias imprevistas y las situaciones de emergencia.

4.— En la esfera de la protección medioambiental, se debe indicar la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en sentido amplio excluyendo la derivada de los recursos fósiles). Este acto prevé la creación de un marco común para el fomento de la energía de estas características. Instaura un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía de esta procedencia en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030. En este sentido se dispone que los Estados miembros velarán conjuntamente para que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea al menos el 32% del consumo final en dicha fecha. Asimismo, instaura también normas sobre determinados aspectos, entre ellos: las ayudas financieras a la electricidad procedente de fuentes renovables, el autoconsumo de dicha electricidad, el uso de estas energías en los sectores de la calefacción, la refrigeración y el transporte, y la cooperación regional entre Estados miembros y entre Estados

miembros y terceros países. Finalmente se definen criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Continuando con las medidas relativas al control medioambiental, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 28 de junio, el Reglamento 2018/956 donde se perfeccionan los requisitos para el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO₂ y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos matriculados en la UE. En este sentido los Estados miembros y los fabricantes deberán comunicar y realizar el seguimiento de un conjunto de datos.

En último lugar, el 30 de mayo se sancionó el Reglamento 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (que deroga Reglamento 834/2007 del Consejo). Este acto, sienta los principios de la producción ecológica y establece las normas aplicables a dicha producción, a la certificación respectiva y al uso de indicaciones referidas a la producción ecológica en el etiquetado y en su publicidad.

5.— En el ámbito general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han decidido varios instrumentos que merecen ser reseñados. Así el 23 de octubre se acordó la Directiva 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal. En este acto, que deberá ser transpuesto al ordenamiento jurídico interno el 3 de diciembre de 2020, se despliegan normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones en el ámbito del blanqueo de capitales. En este sentido, se considera que las actividades delictivas que constituyen los delitos antecedentes a efectos del blanqueo de capitales deben ser suficientemente uniformes en todos los Estados miembros. Y además, estos comportamientos deben estar sometidos a sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias.

En este orden de cosas, y en el mismo día se suscribió el Reglamento 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y que derogaba Reglamento 1889/2005. El objetivo del Reglamento es la creación de un sistema de controles en relación con la entrada o salida de efectivo de la Unión, con la finalidad de complementar el marco jurídico destinado a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo contemplado en la Directiva 2015/849. En este marco se entiende por efectivo: el dinero en metálico, los efectos negociables al portador, las materias primas utilizadas como depósitos de valor de gran liquidez y las tarjetas de prepago. Los portadores que transporten efectivo por un importe igual o superior a 10.000 euros deberán declararlo a las autoridades competentes del Estado miembro a través del cual entren o salgan de la Unión. Igualmente conviene nombrar al Reglamento 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. Este Reglamento desarrolla las normas en virtud de las cuales un Estado miembro reconoce y ejecuta en su territorio resoluciones de

embargo y resoluciones de decomiso dictadas por otro Estado miembro en el marco de un procedimiento en materia penal.

Asimismo, se ha producido, mediante la Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, la modificación de la Directiva 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. La finalidad esencial de la revisión reside en ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849 para incluir en él a los proveedores de servicios de cambio de monedas virtuales por monedas fiduciarias así como a los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos.

En este orden de cosas, el 14 de noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo consensuaron su Reglamento 2018/1727 de 14 de noviembre, que crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), que sustituye y deroga a la Decisión 2002/187 del Consejo que creaba Eurojust. Mediante este Reglamento se amplían sus competencias y se incrementan sus funciones operativas.

Finalmente, el 7 de mayo, la Comisión concertó el Reglamento Delegado 2018/1108 por el que completa la Directiva 2015/849 con normas técnicas de regulación de los criterios para la designación de puntos de contacto centrales para los emisores de dinero electrónico y los proveedores de servicios de pago y con normas sobre sus funciones. La finalidad de esta designación es garantizar, en nombre de las entidades que los designen, el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y facilitar la supervisión por parte de las autoridades competentes.

6.- Continuando en la órbita del espacio de libertad, seguridad y justicia, y ciñéndonos al ámbito del control de las fronteras exteriores en general y a la política de visados de entrada en particular, se debe aludir al Reglamento 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre 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 (este acto deroga al Reglamento 539/2001). En este instrumento se determinan los países obligados y exentos de visado, así como los criterios para incluirlos en ambos listados. Estos criterios han de llevarse a cabo mediante una evaluación ponderada caso por caso; ésta evaluación, además, debe revestir carácter periódico y poder dar lugar a propuestas legislativas de modificación.

En este contexto, el Parlamento y el Consejo adoptaron su Reglamento 2018/1860 de 28 de noviembre sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen en el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular. El objetivo consiste en aumentar la eficacia del sistema de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y para ello se disponen las condiciones y los procedimientos para la introducción y el tratamiento de descripciones relativas a nacionales de terceros países sujetos a decisiones de retorno dictadas por los Estados miembros.

7.— En el mismo ámbito, pero centrado en la lucha contra el terrorismo, se han concertado iniciativas que deben subrayarse. Así, la Comisión presentó, el 17 de abril, tres propuestas dirigidas a la lucha contra el terrorismo. La primera, se basa en una propuesta de Reglamento dirigida a reforzar la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación [COM (2018) 212], donde se impone la obligatoriedad de la inclusión de datos biométricos en los países que cuentan con documentos de identidad.

La segunda iniciativa reside también en una propuesta de Reglamento dirigida a restringir la comercialización y el uso de precursores de explosivos y a reforzar los controles sobre la importación y exportación de armas de fuego [COM (2018) 209 final]. La tercera medida es una propuesta de Directiva destinada a facilitar a las autoridades policiales y judiciales el acceso a las pruebas electrónicas y la información financiera [COM (2018) 213 final].

En este contexto cabe indicar las Decisiones del Consejo 2018/889 y 2018/890 de 4 de junio de 2018, relativas a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y a su Protocolo Adicional. Mediante este acto el Consejo aprueba el Convenio en nombre de la Unión por lo que se refiere a los asuntos de competencia de la Unión, en la medida en que el acuerdo internacional pueda afectar a dichas normas comunes o alterar su alcance. Para el resto de ámbitos competenciales, los Estados miembros conservan su competencia y deben asimismo manifestar su consentimiento en quedar obligados por el Convenio.

8.— En el espacio de consecución del mercado interior, y más específicamente en la esfera del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, cabe referirse a la Directiva 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio, relativa al test de proporcionalidad antes de aceptar nuevas regulaciones de profesiones. Este acto, cuyo plazo de transposición a los ordenamientos jurídicos internos finaliza el 30 de julio de 2020, está vinculado con la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La finalidad de la Directiva consiste en erigir normas comunes entre los Estados miembros para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes. Ello no afecta a la competencia de los Estados miembros, de no existir armonización, ni a su margen de apreciación para decidir la regulación de una profesión dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad. Esta norma debe aplicarse a los requisitos que limitan el acceso a profesiones ya reguladas, o su ejercicio, o a nuevas profesiones que los Estados miembros se estén planteando regular, y se debe aplicar con carácter adicional a la Directiva 2005/36.

Continuando con el mercado interior y la libre prestación de servicios se debe señalar la aprobación, el 11 de diciembre, de la Directiva 2018/1972 del

Parlamento Europeo y del Consejo por la que se constituye el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. En este acto se implanta un marco para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales. Asimismo, fija las misiones de las autoridades nacionales de reglamentación e introduce una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión. La idea final es conseguir la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que haga posible el despliegue de redes de muy alta capacidad y el mantenimiento de una competencia sostenible, y garantizar la prestación al público de servicios de comunicaciones electrónicas de buena calidad y asequibles en toda la Unión.

En el mismo sentido cabe mencionar, al Reglamento 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril, sobre los servicios de paquetería transfronterizos que introduce disposiciones específicas dirigidas a fomentar unos mejores servicios de paquetería transfronterizos, que se añaden a las disposiciones de la Directiva 97/67 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la UE.

9.— Para finalizar nos referiremos al Reglamento 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos (que deroga el Reglamento 45/2001). El Reglamento implanta las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales por las instituciones y organismos de la Unión y las normas relativas a la libre circulación de dichos datos entre ellos o entre ellos y destinatarios establecidos en la Unión.

En esta circunstancia, el 14 de noviembre, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron su Reglamento 2018/1807 relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea. Este Reglamento tiene por objeto garantizar la libre circulación en la Unión de datos que no tengan carácter personal mediante el establecimiento de normas relativas a los requisitos de localización de datos, la disponibilidad de los datos para las autoridades competentes y la portabilidad de datos para los usuarios profesionales.