COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 22.2.2019
COM(2019) 87 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la aplicación y el funcionamiento de la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores

{SWD(2019) 26 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la aplicación y el funcionamiento de la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de febrero de 2014 se adoptó la Directiva 2014/33/UE sobre ascensores y componentes de seguridad para ascensores[1] (en lo sucesivo, «la Directiva»). El marco jurídico de la UE en materia de ascensores se introdujo por primera vez a través de dos directivas: la Directiva 84/528/CEE, de 17 de septiembre de 1984, sobre los aparatos elevadores y de manejo mecánico[2], y la Directiva 84/529/CEE, de 17 de septiembre de 1984, sobre los ascensores movidos eléctrica, hidráulica u oleoeléctricamente[3]. A partir del 1 de julio de 1999, ambas Directivas quedaron derogadas por la Directiva 95/16/CE, de junio de 1995, sobre los ascensores[4], sustituida posteriormente por la Directiva 2014/33/UE.

La Directiva tiene por objeto:

- alcanzar un nivel elevado de protección de los usuarios, instaladores y personal de mantenimiento de ascensores en toda la UE; y
- contribuir al buen funcionamiento del mercado interior armonizando los aspectos de las legislaciones de los Estados miembros relativos a la salud y seguridad de los ascensores.

El artículo 46 de la Directiva requiere que la Comisión presente un informe sobre la aplicación y el funcionamiento de la misma al Parlamento Europeo y al Consejo. Dicho informe deberá basarse en una consulta a las partes interesadas pertinentes e ir acompañado, en su caso, de una propuesta de revisión de la Directiva.

Sobre esta base, la Comisión ha evaluado la Directiva valiéndose de un estudio externo sobre la evaluación de la Directiva[5] que incluía diversas consultas con las partes interesadas[6], así como otras fuentes de datos[7].

---

1 Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores (DO L 96 de 29.3.2014, p. 251).

2 Directiva 84/528/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las disposiciones comunes a los aparatos elevadores y de manejo mecánico (DO L 300 de 19.11.1984, p. 72).

3 Directiva 84/529/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre los ascensores movidos eléctricamente (DO L 300 de 19.11.1984, p. 86).

4 Directiva 95/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los ascensores (DO L 213 de 7.9.1995, p. 1).

5 Llevado a cabo por un consorcio encabezado por Technopolis Consulting Group Belgium, informe final disponible en la siguiente dirección: https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/

6 Consultas realizadas por el consultor externo para el estudio:

La evaluación se ha recogido en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión («SWD»)[8] que acompaña el presente informe. Puesto que la Directiva se evaluó menos de tres años después de la fecha en que las legislaciones nacionales que la transponen debían comenzar a ser aplicables, la base empírica fue relativamente limitada. No obstante, puesto que la Directiva 2014/33/UE es el resultado de una mera adaptación de la Directiva 95/16/CE a la Decisión n.º 768/2008/CE sobre el nuevo marco legislativo[9] y no altera sustancialmente el fondo, la evaluación comprendió asimismo el periodo anterior a la entrada en vigor de la Directiva vigente, es decir, del 1 de julio de 1999 al 19 de abril de 2014, cubierto por la Directiva 95/16/CE.

La evaluación ha valorado el desempeño de la Directiva sobre los ascensores a la luz de la medida en que cumple sus objetivos (eficacia), su eficiencia (haciendo hincapié en un examen de los costes reglamentarios y administrativos y los beneficios, así como el margen de simplificación), su coherencia con otra legislación de la UE, su pertinencia de cara a las necesidades de las partes interesadas, y su valor añadido de la UE.

2. OBJETO Y DISPOSICIONES PRINCIPALES DE LA DIRECTIVA

La Directiva establece el marco jurídico aplicable a la introducción en el mercado de ascensores y componentes de seguridad para ascensores, así como a la puesta en servicio de ascensores.

Los dos objetivos principales de la Directiva son los siguientes:

- Garantizar la libre circulación de los ascensores y los componentes de seguridad para ascensores en toda la UE, contribuyendo al funcionamiento eficaz del mercado interior de dichos productos. Así, los Estados miembros deben permitir la comercialización en su territorio de los ascensores y componentes de seguridad para ascensores que cumplan los requisitos de la Directiva.
- Garantizar que los ascensores y los componentes de seguridad para ascensores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva son seguros para los usuarios y el personal de mantenimiento, mejorando así la salud y la seguridad de estos grupos.

La Directiva armoniza las disposiciones relativas a los ascensores y los componentes de seguridad para ascensores y se basa en los principios del «nuevo enfoque», es decir, se limita

– consulta pública en línea (junio de 2016 – enero de 2017);
– varias encuestas específicas;
– taller celebrado en el contexto del Grupo de trabajo sobre ascensores de los Estados miembros, y
– entrevistas con representantes de la industria, incluidas pymes, organismos notificados y autoridades.

La evaluación se debatió en reuniones del grupo director interservicios de la Comisión.

[7] Análisis de estadísticas oficiales disponibles (Eurostat, Prodcom y base de datos Amadeus), estudios e información facilitada por asociaciones industriales, informes anuales de agentes económicos, información sobre accidentes procedente de estudios nacionales e informes nacionales sobre vigilancia del mercado.

[8] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de la Directiva 2014/33/UE sobre los ascensores, SWD(2019)26 final.

[9] Decisión n.º 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos y por la que se deroga la Decisión 93/465/CEE del Consejo (DO L 218 de 13.8.2008, p. 82).

a establecer los requisitos esenciales de salud y seguridad a que están sujetos los ascensores y los componentes de seguridad comercializados y que estos deben cumplir.

Las principales disposiciones se refieren al ámbito de aplicación y las definiciones, a las obligaciones de los agentes económicos, los procedimientos de evaluación de la conformidad, los requisitos esenciales de salud y seguridad, y la vigilancia del mercado, a saber:

- En el caso del ámbito de aplicación y las definiciones: el ámbito de aplicación de la Directiva, la definición de instalador de un ascensor y fabricante de componentes de seguridad, introducción en el mercado y comercialización, etc.
- En el caso de las obligaciones de los agentes económicos: de conformidad con la Decisión n.º 768/2008/CE sobre el nuevo marco legislativo, definición de las obligaciones de los instaladores, fabricantes, representantes autorizados, importadores y distribuidores, así como disposiciones específicas sobre, por ejemplo, el flujo bidireccional de información entre la persona responsable de la construcción del edificio y el instalador del ascensor.
- En el caso de los procedimientos de evaluación de la conformidad: disposiciones sobre los procedimientos de notificación de los organismos notificados, criterios aplicables a los organismos notificados y procedimientos de evaluación de la conformidad.
- En el caso de los requisitos esenciales de salud y seguridad: definición de los objetivos de salud y seguridad que se pretenden alcanzar, incluidas disposiciones para garantizar el acceso a los ascensores de las personas con discapacidad y para prevenir el riesgo de aplastamiento.
- En el caso de la vigilancia del mercado: disposiciones con arreglo a la Decisión n.º 768/2008/CE sobre el nuevo marco legislativo, incluidos la vigilancia del mercado de la Unión y el control de los ascensores o componentes de seguridad para ascensores que entren en el mercado de la Unión, procedimientos que deben seguirse en el caso de ascensores o componentes de seguridad para ascensores que presenten un riesgo a escala nacional, procedimiento de salvaguardia de la Unión, etc.

3. TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN

Para permitir la consecución de los objetivos, la Directiva armonizó determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de ascensores y sus componentes de seguridad. Los Estados miembros han de transponer y aplicar sus disposiciones.

La transposición de la Directiva ha sido uniforme entre los Estados miembros. No existen pruebas de que haya habido dificultades con la transposición, con excepción de un problema identificado en el estudio de evaluación relacionado con la transposición de la disposición sobre «dar previamente su acuerdo» establecida en el párrafo tercero del requisito esencial de salud y seguridad 2.2. Esta cuestión se trata con más detalle en la sección 4.2.

Por lo que respecta a su aplicación, se identificaron pequeñas discrepancias entre los Estados miembros con respecto a las definiciones utilizadas, la forma en que se materializa el flujo de información bidireccional entre el instalador y la persona responsable de la realización del

edificio, las disposiciones sobre la accesibilidad de los ascensores para las personas con discapacidad, la posibilidad de dar previamente su acuerdo para evitar el riesgo de aplastamiento, la evaluación de la conformidad y los certificados de examen UE de tipo y las prácticas de vigilancia del mercado.

La **definición de «instalador**» contemplada en la Directiva ha sido transpuesta por veintiséis Estados miembros. En un principio, la legislación estonia contenía una definición diferente que se refería al instalador como «fabricante». El uso del término «fabricante» en lugar de «instalador» no tuvo ninguna repercusión en la aplicación de la Directiva. Asimismo, la legislación estonia por la que se transpone la Directiva 2014/33/UE ahora también menciona el término «fabricante».

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva establece el **flujo bidireccional de información** que garantiza que la persona responsable de la realización del edificio y el instalador se transmitan mutuamente la información necesaria y adopten las medidas adecuadas para garantizar el correcto funcionamiento y la seguridad de utilización del ascensor. Este artículo se transpone de manera literal en la legislación nacional de veintiséis Estados miembros. Tanto la legislación austriaca como la húngara prevén mecanismos específicos que garanticen este flujo de información. Estas pequeñas diferencias no repercuten en la aplicación de la Directiva.

Veinte Estados miembros han incluido en su respectiva legislación nacional de transposición disposiciones sobre la **accesibilidad de los ascensores para las personas con discapacidad** transponiendo las disposiciones de la Directiva literalmente. Los ocho Estados miembros restantes han incluido disposiciones sobre la accesibilidad de los ascensores principalmente en sus normativas nacionales sobre construcción. La mayoría de los Estados miembros han establecido disposiciones adicionales o más específicas para regular la accesibilidad de los edificios en sus normativas nacionales sobre construcción. Este aspecto es competencia nacional[10].

Veinte Estados miembros han transpuesto directamente el párrafo tercero del requisito esencial de salud y seguridad 2.2[11] de la Directiva, que ofrece a los Estados miembros, en casos específicos, la posibilidad de dar «**previamente su acuerdo**», en particular en inmuebles ya existentes, para prever otros medios apropiados a fin de evitar el riesgo de

[10] Por ejemplo, en España, Francia, Irlanda, Reino Unido y Suecia las normativas de construcción establecen que los ascensores de pasajeros «accesibles» deben ser conformes con la norma armonizada EN 81-70. En Polonia, la normativa nacional de construcción incluye disposiciones específicas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad a los ascensores, en consonancia con las recomendaciones de la Declaración realizada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En Chipre, Italia y Letonia, las normativas sobre construcción prevén requisitos específicos sobre las dimensiones de la cabina del ascensor, sobre la presencia de dispositivos telefónicos y sobre la ubicación exacta de los paneles de control del ascensor. En España, Italia y Letonia, los reglamentos locales imponen requisitos adicionales, como por ejemplo el uso del sistema Braille.

[11] «*El ascensor deberá estar diseñado y fabricado para impedir el riesgo de aplastamiento cuando la cabina esté en una de sus posiciones extremas.*
Se logra este objetivo mediante un espacio libre o refugio situado más allá de las posiciones extremas.
No obstante, en casos específicos, y ofreciendo a los Estados miembros la posibilidad de dar previamente su acuerdo, en particular en inmuebles ya existentes, si fuere imposible aplicar esta solución, podrán preverse otros medios apropiados a fin de evitar este riesgo.»

aplastamiento distintos de incluir un espacio libre o refugio situado más allá de las posiciones extremas de la cabina del ascensor. En cuatro Estados miembros, este «acuerdo previo» únicamente puede aplicarse cuando un ascensor vaya a instalarse en «inmuebles existentes» en los que existan obstáculos estructurales. En la práctica, los Estados miembros aplican el acuerdo de manera diferente. Al considerar diversas soluciones de diseño basadas en distintas tecnologías, el procedimiento de «acuerdo previo» permite a los instaladores utilizar medios alternativos para evitar el riesgo de aplastamiento. No obstante, las diferencias en los criterios aplicados por los Estados miembros dificultan que los instaladores encuentren información sobre las prácticas de aplicación nacionales. El impacto de estas prácticas en el funcionamiento de la Directiva se aborda en la sección 4.2.

Los procedimientos de evaluación de la conformidad que han de aplicar los fabricantes de componentes de seguridad y los instaladores de ascensores, tal como se definen en los artículos 15 y 16 de la Directiva, han sido transpuestos y aplicados en todos los Estados miembros. Algunas partes interesadas manifestaron que en ocasiones se pedía a los instaladores que aportaran pruebas adicionales de la conformidad del ascensor además de los **certificados de examen UE de tipo**. Estos problemas de aplicación han sido eliminados, ya que la nueva Directiva 2014/33/UE modificó el contenido de los certificados de examen de tipo.

La vigilancia del mercado es una herramienta fundamental para hacer cumplir la legislación y se basa en medidas para comprobar que los productos cumplen los requisitos esenciales de salud y seguridad pertinentes, y que los productos no conformes son puestos en conformidad o retirados/recuperados del mercado. La Directiva 95/16/CE no establecía ningún procedimiento específico. El marco de la vigilancia del mercado ha sido establecido por el Reglamento (CE) n.º 765/2008, y la Directiva 2014/33/UE incluye disposiciones específicas para la vigilancia del mercado basadas en él. La evaluación demostró que los Estados miembros han aplicado la vigilancia del mercado de manera diferente por lo que respecta a las estrategias, el alcance de las actividades de supervisión y la frecuencia y los tipos de controles.

Los procedimientos de notificación de los organismos notificados, tal como se definen en el artículo 28 de la Directiva, se han aplicado de distintas maneras en los Estados miembros. La acreditación es el medio preferido para demostrar la capacidad técnica de los organismos notificados[12] y diecinueve Estados miembros han transpuesto este artículo haciendo que la acreditación[13] sea obligatoria. En los casos en que no se recurra a la acreditación, los organismos notificados han de facilitar a la autoridad notificante todas las pruebas documentales necesarias para verificar su conformidad con los requisitos pertinentes. Las diferencias de aplicación en los procedimientos de notificación no repercuten en la aplicación de la Directiva.

[12] http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/accreditation_es

[13] Con arreglo al artículo 2 del Reglamento 765/2008, por «acreditación» se entiende la «declaración por un organismo nacional de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple los requisitos fijados con arreglo a normas armonizadas y, cuando proceda, otros requisitos adicionales, incluidos los establecidos en los esquemas sectoriales pertinentes, para ejercer actividades específicas de evaluación de la conformidad».

4. PRINCIPALES CONSTATACIONES DE LA EVALUACIÓN

4.1. Pertinencia

La evaluación concluyó que los objetivos originales de la Directiva son igual de válidos en la actualidad que cuando la Directiva se propuso por primera vez. En concreto, los objetivos de garantizar un nivel elevado de seguridad de los usuarios, los instaladores y el personal de mantenimiento, así como la libre circulación de los ascensores y sus componentes de seguridad siguen siendo plenamente pertinentes.

En términos generales, la Directiva se considera clara. Con todo, la evaluación reveló que es necesario investigar cómo mejorar la claridad del ámbito de aplicación de la Directiva por lo que respecta a modificaciones importantes de ascensores en servicio que activarían la aplicación de la Directiva en lugar de las reglamentaciones nacionales, la definición de «instalador» utilizada en la Directiva en lugar de «fabricante» de un ascensor y los conceptos de «puesta en servicio» e «introducción en el mercado». En relación con las disposiciones sobre el «acuerdo previo», se expresaron inquietudes relativas, por un lado, a los criterios no armonizados utilizados por los Estados miembros para conceder o denegar su acuerdo previo cuyo resultado es la existencia de prácticas divergentes, y, por otro, a la posibilidad de que en la UE surjan normas de seguridad distintas. También se detectó cierta preocupación por lo que respecta a la claridad de las disposiciones aplicables a la accesibilidad de los ascensores para las personas con discapacidad, por el hecho de que al edificio en su conjunto se apliquen requisitos nacionales de accesibilidad diferentes, mientras que la accesibilidad de los ascensores está regulada por la Directiva.

Además de ser pertinente para la libre circulación de los productos en su ámbito de aplicación, la evaluación demostró que la Directiva es una herramienta estratégica adecuada también para abordar de manera general los nuevos riesgos planteados por los avances tecnológicos en el ámbito de los ascensores. En consonancia con el nuevo enfoque, la Directiva define únicamente los riesgos que han de abordarse y los objetivos de seguridad que han de alcanzarse, confiando a los fabricantes e instaladores la elección de las soluciones técnicas para cumplir la legislación, hecho que permite innovar en el sector de los ascensores.

4.2. Eficacia

La estabilidad de la tasa de crecimiento del valor del comercio intra y extracomunitario es un indicador sólido de que la Directiva ha contribuido eficazmente al buen funcionamiento del mercado interior de ascensores y componentes de seguridad, gracias a la armonización de la legislación nacional pertinente. La eficacia de la Directiva se ve reforzada aun más por la seguridad jurídica y la transparencia que proporciona. Los datos sobre accidentes con ascensores en la UE están fragmentados y no son lo suficiente detallados. Por ello, estos datos apenas pueden aportar evidencias seleccionadas y anecdóticas sobre el número y las tendencias de los accidentes a lo largo del tiempo. En términos generales, puede inferirse que la Directiva ha conseguido contribuir a incrementar la seguridad de los ascensores atendiendo al descenso del número de accidentes que han afectado a personal de mantenimiento por número de ascensores en servicio. Por lo que respecta a los usuarios, los datos extraídos de los informes nacionales disponibles sugieren que el impacto de la Directiva no es negativo en

absoluto y que esta podría incluso haber realizado una pequeña contribución a la mejora del nivel de seguridad de los ascensores.

La evaluación también concluyó que los **procedimientos de evaluación de la conformidad** resultaron adecuados para garantizar el máximo nivel de seguridad y salud para los usuarios y el personal de mantenimiento. Las partes interesadas reconocen en gran medida este hecho, que guarda relación con el control posterior realizado por los organismos notificados.

Entre otras cuestiones, la **definición de «instalador»**, los conceptos de «**introducción en el mercado**» y «**puesta en servicio**» de ascensores, la disposición sobre el **flujo bidireccional de información** contemplada en el artículo 6, apartado 1, y los **procedimientos de notificación de los organismos notificados**, ya tratados en la sección 3, se precisan en mayor detalle en la «Guía para la aplicación de la Directiva 2014/33/UE sobre los ascensores»[14] (en lo sucesivo, «la Guía sobre ascensores»), cuya claridad goza del reconocimiento general de las partes interesadas. Por otro lado, la «Guía azul»[15] proporciona aclaraciones respecto de la aplicación armonizada de la legislación de armonización de productos de la Unión, como la Directiva 2014/33/UE.

Con todo, la evaluación puso de relieve algunos factores que limitaban la eficacia de la Directiva. En relación con el procedimiento de «**acuerdo previo**», los Estados miembros han adoptado prácticas nacionales divergentes, lo que dificulta que los instaladores encuentren información sobre los procedimientos nacionales de aprobación y los criterios aplicados. La Directiva otorga a los instaladores de ascensores «margen de maniobra» para cubrir el riesgo de aplastamiento, pero el problema es la falta de transparencia y seguridad en la concesión del acuerdo previo por parte de las autoridades de los Estados miembros. La evaluación concluyó que, a pesar de que el «acuerdo previo» es coherente con el nuevo enfoque, la «Guía sobre ascensores» actualmente no ofrece orientación con el nivel de detalle necesario sobre este procedimiento.

Por lo que respecta a la **accesibilidad de los ascensores para las personas con discapacidad**, las disposiciones sobre la accesibilidad de los ascensores se han aplicado de manera diferente en la UE. No obstante, los requisitos de accesibilidad para los ascensores están armonizados a través de la Directiva, mientras que la accesibilidad de los edificios es competencia de los Estados miembros. Aunque la mayoría de las partes interesadas no perciben las disposiciones nacionales sobre accesibilidad como una carga o un obstáculo para el mercado interior, podría utilizarse la Guía sobre ascensores para precisar aun más la división de competencias.

Se identificaron diferencias en la aplicación de la **vigilancia del mercado** en los distintos Estados miembros por lo que respecta a las estrategias, el alcance de las actividades de supervisión, la frecuencia y los tipos de controles, así como al nivel de las sanciones, lo que perjudica la eficacia general de la Directiva. Sin embargo, las pruebas recopiladas sugieren que el nivel de incumplimiento de los ascensores y sus componentes de seguridad comercializados es, de hecho, extremadamente bajo. Este logro positivo tiene que ver con la

[14] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29961

[15] Véase la «Guía azul» sobre la aplicación de la normativa europea relativa a los productos, de 2016; 2016/C 272/01.

función sólida y positiva de los organismos notificados en el procedimiento de evaluación de la conformidad, ya que ejercen de «controladores últimos» de la conformidad del producto con la Directiva. Por otro lado, la Directiva 2014/33/UE, adaptada al nuevo marco legislativo, ha mejorado considerablemente el marco de la vigilancia del mercado para los ascensores, gracias a la introducción de disposiciones mucho más exhaustivas a este respecto.

El desarrollo de **normas armonizadas** ha resultado fundamental para garantizar una aplicación eficaz de la Directiva. De hecho, se utilizan ampliamente como medio más habitual de demostrar el cumplimiento de los requisitos esenciales de salud y seguridad. A través del mecanismo de presunción de la conformidad, las normas armonizadas permiten a los fabricantes e instaladores evitar los costes adicionales de probar la conformidad de soluciones alternativas a las previstas por las normas. Es precisamente por este motivo que los agentes económicos perciben *de facto* las normas armonizadas voluntarias como vinculantes. Este es especialmente el caso de las pymes, que carecen de recursos suficientes para probar soluciones técnicas alternativas a las normas. Otro problema es el, a veces, largo procedimiento que necesita el CEN para desarrollar normas armonizadas, lo que implica que es posible que las normas no siempre estén en condiciones de seguir el ritmo de los avances tecnológicos. También es posible que las pymes se encuentren en una situación de desventaja por la forma en que se desarrollan las normas, ya que el proceso no es suficientemente transparente e integrador. Si bien la Comisión está empeñada en involucrar al abanico de partes interesadas más amplio posible en las actividades de normalización, la cuestión de la representación de las pymes en el proceso de desarrollo de las normas europeas armonizadas se explica por la organización interna de las organizaciones europeas de normalización pertinentes, que son organismos privados independientes.

4.3. Eficiencia

No se dispone de una visión clara del impacto global de la Directiva en los costes para las empresas, ya que no ha sido posible reconstruir un escenario de referencia ni identificar otros puntos de comparación. Por otro lado, los datos disponibles del periodo previo a la entrada en vigor de la Directiva son muy limitados. Las partes interesadas consultadas en el marco de la evaluación no aportaron estimaciones cuantitativas de los impactos de la Directiva y no fueron capaces de establecer una relación causal directa entre su entrada en aplicación y el aumento de las ventas. Por consiguiente, el análisis se basa en información cualitativa.

A partir de los datos cualitativos disponibles, parece que en términos generales la Directiva compensa los costes y resulta beneficiosa para todas las categorías de partes interesadas. Por otro lado, no hay pruebas de que los costes de cumplimiento asociados a la Directiva hayan aumentado en comparación con el periodo anterior a 1999. En cualquier caso, gracias a la armonización de los distintos regímenes nacionales, la Directiva simplifica los requisitos administrativos y de cumplimiento para vender ascensores y componentes de seguridad en el extranjero. En este sentido, no parece haber margen para una mayor simplificación. No obstante, cabe destacar que las ventajas de acceder fácilmente al mercado interior no parecen repartirse por igual, ya que las empresas de mayor tamaño se benefician de la armonización más que las pymes, dada su orientación a la exportación intracomunitaria. Esta constatación

es cierta tanto para los agentes económicos que son pymes como para los organismos notificados pymes.

Por último, las estadísticas disponibles muestran una reducción de los accidentes relacionados con ascensores que han afectado a personal de mantenimiento en los últimos años, lo que podría llevar a pensar que se ha incrementado la seguridad de los ascensores. Lamentablemente, las estadísticas sobre accidentes disponibles no permiten establecer una relación causal directa entre la Directiva y el aumento de la seguridad de los ascensores, ya que en ellas no se hace una distinción entre los ascensores antiguos en servicio y los introducidos en el mercado al amparo de la Directiva, y normalmente tampoco indican la causa de los accidentes.

4.4. Coherencia

En general, se estima que la Directiva es coherente con otra legislación de la UE y no se han detectado problemas en este sentido. No se han identificado incoherencias entre la Directiva y el resto de legislación de la UE pertinente para los ascensores, especialmente con la Directiva 2006/42/CE relativa a las máquinas[16], el Reglamento (UE) 2016/424 relativo a las instalaciones de transporte por cable[17] y el Reglamento (UE) n.º 305/2011 relativo a los productos de construcción[18] . No obstante, las interrelaciones entre estas Directivas no siempre están totalmente claras.

No han surgido grandes contradicciones entre la Directiva y la legislación nacional sobre construcción. Por lo que respecta a la coherencia interna de la Directiva, puede decirse que los requisitos para los instaladores de ascensores y los fabricantes de componentes de seguridad son, en general, claros y no se han detectado normas que se solapen.

4.5. Valor añadido de la UE

Un enfoque de la UE sigue siendo la respuesta más adecuada y es más susceptible de alcanzar los objetivos de la Directiva que los enfoques nacionales. De hecho, la Directiva redujo la fragmentación reglamentaria entre los Estados miembros gracias a la armonización de la legislación nacional relativa al sector de los ascensores, que benefició al funcionamiento del mercado interior y contribuyó positivamente a la seguridad de los ascensores. La inmensa mayoría de las partes interesadas reconocen el valor añadido de la UE de la Directiva, especialmente por lo que respecta al fortalecimiento de la libre circulación de los ascensores y sus componentes de seguridad y al aumento de su seguridad.

[16] Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE (refundición) (DO L 157 de 9.6.2006, p. 24).

[17] Reglamento (UE) 2016/424 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE (DO L 81 de 31.3.2016, p. 1).

[18] Reglamento (UE) n.º 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo (DO L 88 de 4.4.2011, p. 5).

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El resultado de la evaluación es positivo. Las pruebas recopiladas confirman que la Directiva funciona bien y que por lo general sus objetivos se cumplen. Asimismo, se considera que la Directiva es un medio eficaz de establecer un marco armonizado para los ascensores y sus componentes de seguridad a escala de la Unión. No se ha identificado ninguna ineficiencia o margen de simplificación que requiera cambios legislativos. Asimismo, la Directiva se considera coherente, pertinente y claramente aporta valor añadido de la UE.

No obstante, se han realizado algunas constataciones que afectan al funcionamiento de la Directiva. En este contexto, deberá hacerse una distinción entre, por un lado, los aspectos relativos a la aplicación de la Directiva y que, por tanto, exigen una mejora de su aplicación, y, por el otro, factores que requerirían una posible modificación de su ámbito de aplicación o requisitos de producto mediante un proceso legislativo.

A la luz de los resultados de la evaluación, no se dispone de elementos suficientes que determinen que habría que revisar la Directiva. No obstante, la Comisión considera que los problemas identificados en el proceso de evaluación podrían solucionarse consolidando la aplicación uniforme de la Directiva, especialmente a través de la adopción de medidas blandas como una mejor coordinación y mayor orientación.

También sería importante garantizar que se pone a disposición de todos los agentes económicos y los organismos notificados pertinentes información actualizada sobre los requisitos de accesibilidad de los Estados miembros para el entorno construido y los enfoques a la hora de transponer el procedimiento de «acuerdo previo».

Por otro lado, para facilitar el acceso al mercado, al tiempo que se pone de relieve la naturaleza voluntaria de la aplicación de normas armonizadas que confieren la presunción de conformidad con los requisitos esenciales de salud y seguridad de la Directiva, deberían tomarse medidas para garantizar que los fabricantes e instaladores, y en especial las pymes, pueden disponer de normas en el momento oportuno.

El sector de los ascensores cuenta con foros bien asentados que pueden utilizarse para instaurar medidas destinadas a mejorar la aplicación y el funcionamiento de la Directiva, a saber,

- el Grupo de trabajo sobre ascensores,
- el Grupo de Cooperación Administrativa en materia de Ascensores de autoridades de vigilancia del mercado, y
- el Grupo de coordinación de organismos notificados en materia de ascensores.

En consecuencia, como respuesta a las constataciones de la evaluación la Comisión adoptará las siguientes medidas:

- Con respecto a la falta de claridad de ciertas definiciones: la Comisión intensificará sus esfuerzos de coordinación en el marco del Grupo de trabajo sobre ascensores para precisar la terminología de la Directiva, a saber, «instalador», «introducción en el mercado» y «puesta en servicio», atendiendo a las peticiones de las partes interesadas.

- Con respecto al acuerdo previo: la Comisión planteará la cuestión en el Grupo de Cooperación Administrativa en materia de ascensores de autoridades de vigilancia del mercado para mejorar la coordinación entre los Estados miembros con vistas a que surja una aplicación más coherente y uniforme del procedimiento de «acuerdo previo» previsto en el punto 2.2., párrafo último, del anexo I de la Directiva para garantizar la plena transparencia y mejorar la seguridad jurídica.
- Con respecto a la accesibilidad de los ascensores para las personas con discapacidad: la Comisión aclarará aun más el límite entre los requisitos de accesibilidad de los ascensores de la Directiva y la legislación nacional sobre accesibilidad de los edificios y las construcciones planteando la cuestión en el marco del Grupo de trabajo sobre ascensores. En concreto, se llamará la atención sobre las diferencias en las condiciones de instalación y uso de los ascensores, por ejemplo, según el tipo de edificio y su función, el nivel de plantas, etc.

Una vez avalada por el Grupo de trabajo sobre ascensores, la nueva orientación mejorada sobre las disposiciones que, según la evaluación, se percibían como poco claras, se introducirá en forma de modificaciones de la «Guía sobre ascensores», principal documento de referencia en apoyo de la interpretación y aplicación de la Directiva.

- Con respecto a la vigilancia del mercado: la Comisión seguirá de cerca la aplicación de la Directiva en todos los Estados miembros y las actividades del Grupo de Cooperación Administrativa en materia de ascensores de autoridades de vigilancia del mercado. Asimismo, propondrá acciones concertadas en el marco de la cooperación de las autoridades de vigilancia del mercado competentes.

  La Comisión animará a los miembros del Grupo de Cooperación Administrativa en materia de ascensores de autoridades de vigilancia del mercado a que divulguen entre las autoridades de vigilancia del mercado competentes información más detallada sobre sus respectivos programas nacionales de vigilancia del mercado e información sobre las fuentes de estadísticas sobre accidentes, e invitará al grupo a estudiar posibles sinergias. La Comisión seguirá centrando su actuación en facilitar una cooperación fluida entre las autoridades de vigilancia del mercado para garantizar que solo se introducen en el mercado ascensores y componentes de seguridad conformes y mantener una competencia leal.

  La Comisión señala, asimismo, que su propuesta de «paquete sobre mercancías»[19] incluye una propuesta para un nuevo reglamento en el ámbito de la vigilancia del mercado que, entre otras cosas, aspire a reforzar los controles ejercidos por las autoridades de vigilancia del mercado y los agentes de aduanas para evitar la introducción en el mercado de la Unión de productos inseguros.

[19] Paquete sobre mercancías: propuesta de Reglamento relativo al cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de la Unión sobre productos - Red de la Unión sobre Conformidad de los Productos, COM(2017)795.

- Con respecto al proceso de normalización: Para garantizar la disponibilidad oportuna de normas armonizadas que confieran la presunción de conformidad con los requisitos esenciales de salud y seguridad de la Directiva, la Comisión ya ha tomado las medidas necesarias para apoyar y aumentar su participación en los procesos de desarrollo de normas. La nueva petición de normalización M/549[20] ofrece las herramientas necesarias para supervisar y orientar la elaboración de normas armonizadas en apoyo de la Directiva. Se dedicarán esfuerzos especiales para aplicar con eficiencia las acciones encaminadas a aumentar la transparencia, reforzar la seguridad jurídica y acelerar la adopción de normas conforme a la Comunicación de la Comisión sobre normas armonizadas[21].

[20] Decisión de Ejecución de la Comisión de 21.9.2016 sobre una petición de normalización al Comité Europeo de Normalización en lo que respecta a los ascensores y los componentes de seguridad para ascensores en apoyo de la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, C(2016) 5884 final.

[21] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Normas armonizadas: aumento de la transparencia y la seguridad jurídica en aras de un mercado único plenamente operativo, COM(2018) 764 final.