



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

512º Pleno del CESE de los días 9 y 10 de diciembre de 2015

2016/C 071/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre los refugiados	1
---------------	---	---

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

512º Pleno del CESE de los días 9 y 10 de diciembre de 2015

2016/C 071/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Simplificación de la PAC» (Dictamen exploratorio)	3
2016/C 071/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa» (Dictamen de iniciativa)	11
2016/C 071/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de los ingenieros en la reindustrialización de Europa» (Dictamen de iniciativa)	20
2016/C 071/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Nanotecnología para una industria química competitiva» (dictamen de iniciativa)	27

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

512º Pleno del CESE de los días 9 y 10 de diciembre de 2015

2016/C 071/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2014» [COM(2015) 247 final]	33
---------------	--	----

2016/C 071/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales [COM(2015) 302 final]	42
2016/C 071/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Europea de Migración» [COM(2015) 240 final]	46
2016/C 071/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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 [COM(2015) 450 final — 2015/0208 (COD)]	53
2016/C 071/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas» [COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD)]	57
2016/C 071/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» [COM(2015) 192 final]	65
2016/C 071/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) [COM(2015) 285 final]	75
2016/C 071/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE [COM(2015) 452 final]	82

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

512º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 2015

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre los refugiados

(2016/C 071/01)

En su Pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 174 votos a favor, 8 en contra y 9 abstenciones la presente Resolución.

1. El CESE aprueba sin reservas la importante labor que está desempeñando la sociedad civil en relación con los refugiados que huyen de países devastados por la guerra y que, por consiguiente, merecen la protección acordada en la Convención de Ginebra. Sin esta respuesta, la trágica situación humanitaria que ha tenido lugar en numerosos países europeos podría haber sido catastrófica. El Comité Económico y Social Europeo está plenamente comprometido en la divulgación de esta realidad, para que las instituciones europeas, las administraciones nacionales y demás actores políticos la tengan en su debida cuenta.
2. El CESE está organizando visitas para reunirse con las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen asistencia a los refugiados en once Estados miembros (Hungría, Polonia, Malta, Grecia, Alemania, Austria, Eslovenia, Bulgaria, Suecia, Italia, Croacia) y en Turquía, ya que estos países son los más afectados por el flujo de refugiados. En nuestra calidad de órgano de representación de la sociedad civil organizada ante las instituciones europeas, seremos su voz en el ámbito europeo.
3. El CESE considera que la situación actual exige que la UE establezca corredores humanitarios seguros para los refugiados procedentes de países en guerra y amenazados por el terrorismo, y que lo haga conjuntamente con los países en los que se concentran mayoritariamente dichos refugiados. Además, debemos establecer un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo basado en procedimientos armonizados para toda la UE. Ello incluye un estatuto uniforme en materia de asilo y el reconocimiento mutuo de las decisiones sobre asilo, responsabilidad compartida, solidaridad y esfuerzos comunes con respecto a la reubicación y el reasentamiento, así como la revisión del Reglamento de Dublín. Por otra parte, son necesarios sistemas de reparto de las cargas solidarios y sólidos en los que el primer paso lo constituiría una clave de reparto permanente, justa y vinculante para distribuir a las personas que buscan protección entre todos los países de la UE. Habida cuenta de las circunstancias excepcionales, y en consonancia con el Pacto de estabilidad y crecimiento, los costes adicionales que se deriven de la acogida de refugiados no deben, tras un examen exhaustivo, computarse en el déficit público de los Estados miembros.
4. El CESE contempla con gran preocupación el socavamiento del Acuerdo de Schengen y la libre circulación, ya que ambos son los logros fundamentales de los que se benefician los ciudadanos de la UE. Es importante asegurar adecuadamente las fronteras exteriores de los países del espacio Schengen. Sin embargo, reinstalar barreras interiores y erigir muros no contribuirá en modo alguno a unir a los ciudadanos de la UE o promover la ciudadanía europea.
5. Es primordial asimismo desarrollar medidas inmediatas para afrontar también las causas últimas que originan los actuales flujos de refugiados. La UE tiene que trabajar con los países de origen y tránsito. El CESE insiste en que la Comisión adopte para esta cooperación un enfoque basado en los derechos humanos y no solo en la seguridad. Por último, el CESE insiste en la necesidad de incluir a la sociedad civil en su diálogo con terceros países.

6. El CESE, partiendo de su larga experiencia en cuestiones de inmigración y particularmente en los últimos años a través del Foro Europeo de la Integración y el de la Migración, considera que la integración y la inclusión deben constituir un proceso de doble sentido donde los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, junto con los entes locales, desempeñen un papel fundamental. Debería darse prioridad al acceso al mercado laboral y, más concretamente, al reconocimiento de las cualificaciones y a la prestación de formación lingüística y profesional cuando sea necesario. La Unión Europea debería poner en marcha una serie de medidas en los países de acogida y en la UE para centralizar las solicitudes de empleo, formación y reconocimiento de las cualificaciones.

7. A fin de recabar el consenso social necesario en toda Europa, es esencial respetar plenamente la igualdad de trato y los derechos sociales tanto de los ciudadanos de la UE como de los refugiados en Europa, con especial atención a los más vulnerables. Invertir a tiempo en la integración de los refugiados en la sociedad y en el mercado de trabajo es importante para ayudarles a reconstruir sus vidas, minimizando al mismo tiempo los posibles conflictos con la población local y evitando mayores costes en el futuro. Para alcanzar este objetivo son fundamentales la adecuada financiación de los servicios públicos locales y un diálogo civil entre los refugiados y población local.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

512º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Simplificación de la PAC»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 071/02)

Ponente: Seamus BOLAND

El 2 de septiembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«*Simplificación de la PAC*»

(Dictamen exploratorio).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 18 de noviembre de 2015.

En su 512.º Pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 196 votos a favor, 9 en contra y 26 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que la Comisión Europea considera prioritario simplificar en profundidad la aplicación de la política agrícola común (PAC) y que ha propuesto ya, y sigue proponiendo, la simplificación de determinados actos de la Comisión, de manera que la legislación de la UE sea más fácil de comprender y de aplicar sobre el terreno.

1.2. El CESE cree que aumentar la transparencia y reforzar la seguridad jurídica, así como reducir la carga administrativa innecesaria y los costes asociados para los agricultores, otros beneficiarios, organizaciones de productores y administraciones nacionales, forma parte necesariamente del proceso de simplificación.

1.3. Las simplificaciones del sistema deberán aplicarse tan pronto como sea posible y suponer, en particular, un alivio para los agricultores. Es esencial que vayan acompañadas de un apoyo basado en la información y la educación.

1.4. El CESE reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para simplificar la aplicación de la nueva PAC, teniendo en cuenta las notificaciones y decisiones de los Estados miembros. Es muy complicado que, con el enfoque actual, la PAC pueda experimentar una simplificación apreciable para el agricultor salvo que se renuncie a garantizar el rigor en el cumplimiento de las exigencias. Unas exigencias que, por otro lado, no siempre resultan coherentes y justificadas desde el punto de vista de su traducción en verdaderos bienes públicos y beneficios ambientales.

1.5. Las inspecciones y las posibles sanciones han de ser proporcionadas a la cantidad de dinero recibida por el beneficiario, las razones del incumplimiento y la voluntad de adoptar medidas correctoras. Los casos manifiestos de fraude deliberado deberán tratarse de acuerdo con los procedimientos normales. El CESE recomienda reducir la desproporción entre las grandes reducciones de pagos incluso para infracciones leves.

1.6. En cuanto a la aplicación de las medidas de ecologización, deberán tenerse en cuenta factores inesperados, como las condiciones climáticas, sequías u otros fenómenos de este tipo que impidan la aplicación de las medidas.

1.7. Cuando determinadas cuestiones, como la de los pastos permanentes, hayan sido objeto de decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es importante que las normas que se establezcan para respetar la sentencia se elaboren de tal manera que la reglamentación se reduzca al mínimo en vez de ampliarse.

1.8. El actual proceso legislativo (Reglamento del Consejo acompañado de actos delegados y de actos de ejecución) es muy complejo y difícil de entender para los ciudadanos. Por lo tanto, convendría realizar un estudio sobre la manera de simplificar este sistema.

1.9. Tras la aplicación del régimen a tanto alzado en el marco de los pagos directos, se debería revisar el complejo sistema de derechos de pago.

1.10. Los pastos temporales deberían mantener el estatus de tierras de cultivo, independientemente del tiempo que se utilicen como pastizales.

1.11. La actual definición de «agricultor activo» no debe desfavorecer a los agricultores, sino que debería basarse en el hecho de que el agricultor utilice la tierra subvencionable para labores de agricultura.

1.12. El CESE está de acuerdo en que la simplificación de la PAC es un proyecto ambicioso, sobre todo porque las políticas agrícola y de desarrollo rural son, por su propia naturaleza, complejas. La simplificación debe ser compatible con objetivos políticos generales como:

— el medio ambiente,

— la seguridad alimentaria,

— la disponibilidad de alimentos,

— la cohesión,

— la protección de los intereses financieros de la Unión, y

— el fomento de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.

1.13. Los Estados miembros deberían asegurarse de que la metodología que orienta la actuación en el ámbito de los índices de error se diseñe de modo que se garantice una aplicación justa.

1.14. Hay que explorar e introducir de inmediato medidas para facilitar el acceso de los jóvenes agricultores al régimen para jóvenes agricultores. Debería fomentarse el acceso de los jóvenes a la agricultura.

1.15. El CESE recomienda que se establezca una norma para limitar el aumento de la carga administrativa. Por ejemplo, podría tratarse de una norma que permita eliminar un Reglamento existente cuando se propone uno nuevo.

2. Observaciones generales sobre la política agrícola común

2.1. El presupuesto de la PAC —408 000 millones EUR para el período 2014-2020— representa el 38 % del presupuesto total de la UE. El primer pilar —por un importe de 313 000 millones EUR— constituye el 77 % del gasto total de la PAC. Los pagos directos —294 000 millones EUR— representan el 94 % del primer pilar.

2.2. Este Dictamen se remite a otros Dictámenes del CESE ⁽¹⁾.

2.3. La última gran reforma de la PAC, finalizada en 2013, se acordó con arreglo al proceso de codecisión. Por lo tanto, el Parlamento Europeo participó como colegislador en pie de igualdad con los ministros de Agricultura, cuyo número había aumentado de 15 a 28 desde la anterior gran reforma de 2003.

2.4. Cabe señalar que con motivo de una anterior reforma de la PAC la evaluación de una propuesta de Reglamento de la Comisión sobre pagos directos puso de manifiesto que la carga burocrática había aumentado en un 15-20 %. Al mismo tiempo, se recortó el presupuesto.

2.5. En años anteriores, ya se llevaron a cabo una serie de modificaciones, que no siempre consiguieron una separación clara entre simplificación y desmantelamiento de medidas de la PAC. A modo de ejemplo cabe citar:

- una única organización común de mercados (OCM) sustituyó a las 21 OCM existentes anteriormente. Su creación permitió derogar 86 actos del Consejo y más de 1 080 disposiciones legales fueron sustituidas por aproximadamente otras 350,
- mediante el «chequeo» de 2009 se prosiguió la disociación y supresión de varios regímenes, como los pagos por cultivos energéticos y por trigo duro, así como el régimen de eliminación de nata, mantequilla y mantequilla concentrada,
- en el caso de las importaciones, los requisitos para obtener licencias se redujeron de 500 a 65, y solo se mantuvieron 43 de estos requisitos para las exportaciones,
- la Comisión derogó las normas de comercialización específicas relativas a 26 tipos de frutas y hortalizas, de manera que los agentes económicos ya no deben asumir costes de conformidad, las autoridades nacionales ya no tienen que efectuar controles y se desecha un porcentaje menor de la producción,
- los agricultores ya no están obligados a mantener tierra a su disposición durante diez meses para poder recibir pagos directos y, por tanto, disponen de mayor flexibilidad a la hora de gestionar sus explotaciones y responder a la evolución del mercado.

2.6. Según datos de la DG AGRI, el porcentaje de fondos asignados a cada prioridad de desarrollo rural es el siguiente:

- asistencia técnica y transferencia de conocimientos: 3 %,
- mejorar la viabilidad de las explotaciones agrícolas: 20 %,
- ecosistemas: 43 %,
- fomentar la organización de la cadena alimentaria: 10 %,
- promover la eficiencia de los recursos: 9 %,
- promover la inclusión social: 15 %.

3. Antecedentes

3.1. El presente Dictamen exploratorio se elabora a raíz de la visita del comisario Phil Hogan al pleno del CESE de julio de 2015, en cuyo transcurso declaró que su principal prioridad es lograr una mayor simplificación de la PAC, y la subsiguiente carta de Frans Timmermans, vicepresidente primero de la Comisión Europea, que pidió al CESE que emitiera un dictamen exploratorio sobre la simplificación de la PAC.

3.2. El comisario considera que la simplificación garantizará una atenuación de la complejidad de la PAC y la carga administrativa crecientes que pesan sobre los agricultores, otros beneficiarios y autoridades de gestión, sin por ello perder de vista ninguno de sus objetivos iniciales.

⁽¹⁾ *Mecanismos de aplicación de la reforma de la PAC* (documento informativo) NAT/664; *Los programas de desarrollo rural* (DO C 13 de 15.1.2016, p. 89); *La PAC en el horizonte de 2020* (DO C 191 de 29.6.2012, p. 116).

3.3. La Comisión Europea está finalizando la evaluación de todas las contribuciones basándose en tres principios rectores, a saber, que las acciones deberán:

- respetar las políticas derivadas de la reforma de 2013,
- concentrarse en aquello que favorece a los agricultores y demás beneficiarios,
- no poner en peligro la buena gestión financiera de los gastos de la PAC.

3.4. Evidentemente, ningún proceso de simplificación deberá amenazar el empleo en este sector.

3.5. A través del pilar de desarrollo rural la PAC cumple una función importante en materia de inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico, al tiempo que beneficia a toda la población de las zonas rurales. El CESE acoge con gran satisfacción las prioridades mencionadas en el artículo 5, apartado 6, letras a) a c), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾: facilitar la creación de empleo, promover el desarrollo local, mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación, así como su uso y calidad. Por consiguiente, la simplificación de la PAC debe prever medidas que garanticen que los fondos correspondientes estén disponibles de manera sencilla y sin obstáculos burocráticos.

3.6. La Comisión ha emprendido un proceso que implica el análisis exhaustivo de toda la legislación vigente para identificar las áreas en las que pueden acometerse ajustes y mejoras. Ha recabado ya aportaciones de determinados Estados miembros, diputados al Parlamento Europeo y organizaciones agrarias de toda la UE. Cabe señalar que, hasta la fecha, estas propuestas sobrepasan las 1 500 páginas. Puede concluirse del examen de la documentación que las propuestas pueden clasificarse en dos grandes categorías:

- reducción de la burocracia para los agricultores,
- medidas de protección destinadas a conseguir «objetivos de ecologización».

3.7. El CESE toma nota de la lista prioritaria de medidas de simplificación elaborada por el Consejo de Agricultura y la Presidencia. Esta lista podría constituir la base de las propuestas que presente la Comisión.

3.8. La Comisión precisa que cada Estado miembro goza de una considerable libertad a la hora de escoger su propia metodología para gestionar y supervisar la PAC y que la simplificación puede alcanzarse mediante una interpretación razonable. Sin embargo, los Estados miembros deberían tratar de mejorar el proceso de simplificación intercambiando sus mejores prácticas.

4. Planteamientos de simplificación

4.1. Está comúnmente aceptado que la simplificación es necesaria para que la aplicación de la PAC no sea nunca más compleja de lo indispensable.

4.2. La Comisión tiene previsto formular propuestas relativas a las superficies de interés ecológico (siglas en inglés: EFA) en una explotación agrícola concreta, las EFA adyacentes, la compensación de las EFA en caso de declaración incorrecta y el sistema de identificación de parcelas agrarias (SIP).

4.3. La Comisión se dispone a revisar el potencial de simplificación de los pagos directos (en particular, en materia de ecologización), el desarrollo rural, el plan de consumo de frutas y hortalizas en las escuelas y la política de calidad.

4.4. Por otra parte, la Comisión tiene previsto presentar un paquete de medidas que abarca aspectos de los pagos directos, incluidos los destinados a los jóvenes agricultores, la ayuda asociada y el sistema integrado de gestión y control (SIGC). Estos cambios deberían entrar en vigor, si es posible, a partir del año de solicitud 2016 o, a más tardar, del año de solicitud 2017.

4.5. Las reglas para definir un pasto permanente plantean problemas de clasificación de los pastos temporales como tierra de cultivo o pastos permanentes. Debería ser posible mantener el estatus de pastos temporales (clasificados como tierras de cultivo) incluso en los casos en que los agricultores decidan utilizar estas tierras como pastizales de forma continuada durante cinco años o más. Se evitaría así que los agricultores aren su tierra con la única finalidad de que no se convierta en un pasto permanente. De esta manera las superficies en cuestión podrían seguir siendo utilizadas como pastizales, lo que resulta beneficioso desde el punto de vista ecológico.

⁽²⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

4.6. En cuanto a las medidas de mercado, la Comisión ha emprendido un ambicioso programa de simplificación al objeto de definir los nuevos actos delegados y de ejecución para adecuar las normas de la Comisión al nuevo Reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas (Reglamento de la OCM). Se trata no solo de reducir drásticamente el número y la complejidad de estas normas, sino también de garantizar una verdadera simplificación a los agricultores y operadores por igual.

4.7. La Comisión ha introducido recientemente dos cambios oportunos en la normativa vigente mediante la adopción de:

- un Reglamento de ejecución por el que se aplaza, para el año de solicitud 2015, la fecha límite para la presentación de solicitudes de pagos directos y de ayuda en virtud de determinadas medidas de desarrollo rural al 15 de junio de 2015, ampliando así el plazo del que disponían los agricultores y las autoridades nacionales para preparar estas solicitudes, y
- un Reglamento delegado por el que se modifica el régimen de pagos directos aumentándose la flexibilidad en cuanto a las condiciones de elegibilidad que deben cumplirse en el marco de la ayuda asociada voluntaria para animales, respondiendo así a una solicitud formulada por numerosos Estados miembros, diputados al Parlamento Europeo y partes interesadas.

4.8. La Comisión tiene la intención de formular una serie de propuestas sobre posibles modificaciones con arreglo a las actuales directrices. He aquí algunos ejemplos:

- los cultivos puros de leguminosas (por ejemplo, la alfalfa) no deberían considerarse por definición como pastos permanentes después de cinco años,
- el período para declarar las tierras en barbecho como superficies de interés ecológico y el período durante el cual los agricultores están sujetos a compromisos agroambientales no se tendrán en cuenta para el cálculo del plazo de cinco años relativo a los pastos permanentes,
- la Comisión presentará una serie de propuestas relativas a los pagos directos,
- la Comisión tiene previsto presentar un segundo paquete de medidas para dar cabida a otros aspectos distintos de la ecologización como, por ejemplo, el régimen para jóvenes agricultores, la ayuda asociada voluntaria y determinadas facetas del sistema integrado de gestión y control (SIGC). Estos cambios deberían entrar en vigor, si es posible, a partir del año de solicitud 2016 o, a más tardar, del año de solicitud siguiente,
- se llevará a cabo una nueva revisión de las normas de ecologización en 2016, tras su primer año de aplicación, con arreglo al compromiso adquirido por la Comisión en abril de 2014. El objetivo es presentar un nuevo paquete de medidas en 2016 para aplicarlo el año siguiente (año de solicitud 2017),
- la Comisión analizará el potencial para simplificar el desarrollo rural: programación y aprobación de los programas de desarrollo regional (PDR), doble financiación, controles, opciones de simplificación de costes y sistema de notificación.

5. Problemas relacionados con la simplificación

5.1. La ecologización de los pagos directos constituye actualmente un elemento fundamental de la reforma de la política agrícola común. Si bien se están adaptando a estos cambios, los agricultores siguen temiendo que las medidas específicas no sean lo suficientemente flexibles para afrontar situaciones imprevistas causadas por las condiciones meteorológicas o por las fluctuaciones de los precios de mercado.

5.2. Se entiende que se producirán inspecciones sin previo aviso. Sin embargo, esas inspecciones pueden significar para el agricultor, como mínimo, graves inconvenientes y, a lo sumo, un gran sufrimiento psicológico. Es evidente que, en aras de la justicia, habría que notificar la inspección al agricultor con una antelación razonable antes de que tenga lugar.

5.3. Dado que las multas por incumplimiento serán inusualmente elevadas, los agricultores temen que no se les brindará apoyo, en particular en forma de información adecuada. En este sentido, los Estados miembros deberán facilitar la información adecuada a los agricultores más afectados por los cambios, con especial atención a los agricultores que se encuentran en una situación de desventaja social y económica.

5.4. El marco regulador actual relativo a la definición de «agricultor activo» no es satisfactorio y requerirá una compleja carga administrativa adicional. Por ello, existe el riesgo de que queden excluidos de él los agricultores que se dedican a la producción agrícola y, por el contrario, que incluya a aquellos que no se dedican a ella.

5.5. Los agricultores siguen tratando de adaptarse a la ecologización, en vigor desde hace un año, y a las tres prácticas agrícolas que entraña. La diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la asignación del 5 % de la tierra como superficie de interés ecológico son los tres requisitos de la reforma que deberán satisfacer los agricultores para acogerse a las ayudas.

5.6. Es inaceptable que, a menudo, se considere responsables a los agricultores de errores cometidos por instancias oficiales. En particular, los agricultores con renta baja y que dependen de esta fuente de ingresos se ven en una situación que pone en peligro su subsistencia.

5.7. La proporcionalidad de las sanciones es una cuestión planteada de manera recurrente por la mayoría de las asociaciones comerciales europeas.

5.8. Los agricultores que disponen de menos de quince hectáreas o que perciben pagos inferiores a 10 000 EUR consideran que el cumplimiento de las normas debería darse por bueno mediante una inspección somera y que solo deberían emprenderse controles adicionales en caso de que existan indicios preliminares de graves incumplimientos.

5.9. Deberán resolverse las cuestiones relativas a los pastos permanentes planteadas en 2014 por la Decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El asunto puso de manifiesto numerosos casos problemáticos de franjas de protección (tierras de cultivo), pastos de cultivo, tierras de cultivo retiradas y tierras de cultivo en el marco de medidas agroambientales, para las que los agricultores veían el riesgo de que estas tierras fueran declaradas formalmente pastos permanentes debido a la definición de los cinco años.

5.10. Allí donde las organizaciones agrícolas invocan la necesidad de simplificación, flexibilidad y proporcionalidad, los grupos medioambientales perciben verdaderos riesgos. El CESE considera que ello revela un desajuste entre los objetivos de mejora medioambiental y los de la producción de alimentos en explotaciones familiares.

5.11. En relación con las disposiciones horizontales, podría adoptarse un enfoque más proporcionado y basado en los riesgos para la intensidad de los controles, teniendo en cuenta el riesgo y los importes de que se trate, la rentabilidad y los diferentes objetivos, así como los resultados perseguidos.

5.12. Debe evitarse el control múltiple. La reducción de los pagos y las sanciones administrativas deberían ser proporcionales en caso de incumplimiento de las normas, especialmente si se trata de infracciones leves. Por otra parte:

- debería simplificarse el cálculo del importe de estas sanciones,
- el sistema de controles y sanciones relativo a la condicionalidad también debería revisarse en función de su proporcionalidad,
- también debería explorarse la posibilidad de autorizar pagos, incluidos los anticipos, al término de los controles administrativos,
- la metodología para el cálculo de los porcentajes de error debería armonizarse,
- debería favorecerse una mayor tolerancia en caso de infracciones leves que puedan corregirse fácilmente.

5.13. Convendría centrarse en medidas que requieren una atención urgente, como la mejora de las notas de orientación y la prestación de asistencia técnica, así como el fomento de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre las administraciones.

5.14. Los jóvenes agricultores están teniendo dificultades para acceder al régimen para jóvenes agricultores. Las barreras que impiden innecesariamente tal acceso pueden disuadir a los jóvenes de dedicarse a la agricultura y han de desmantelarse. Debería fomentarse el acceso de los jóvenes a la agricultura.

5.15. Cualquier modificación del actual marco normativo debe estar acordado con tiempo suficiente para que los agricultores puedan planificar sus siembras de manera adecuada. En concreto, aquellas modificaciones que afecten a la solicitud del año 2017 deberían estar publicadas en el verano de 2016.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

ANEXO

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Añádase un nuevo punto tras el punto 1.5

Añádase un nuevo punto y modifíquese la numeración en consecuencia:

El CESE recomienda encarecidamente que las inspecciones de las explotaciones solo tengan lugar después de un período de preaviso razonable, de al menos catorce días, otorgado al agricultor.

Exposición de motivos

Los agricultores que son inspeccionados sin preaviso, a menudo durante las épocas de mayor actividad del año, ven expuesta su salud y seguridad, sufriendo además estrés psicológico por tener que abandonar tareas importantes como la parición o la cosecha, entre otras.

Resultado de la votación:

A favor 84
En contra 104
Abstenciones: 35

Añádase un nuevo punto antes del punto 1.6

Añádase un nuevo punto y modifíquese la numeración en consecuencia:

Debería aplicarse un nivel de tolerancia más elevado respecto de las infracciones leves, cuando correspondan a un nivel bajo de incumplimiento y sean fácilmente corregibles.

Exposición de motivos

Determinadas infracciones son por su propia naturaleza de muy escasa importancia y fácilmente corregibles y, en muchos casos, no afectan a la producción global de la explotación.

Resultado de la votación:

A favor 75
En contra 116
Abstenciones: 40

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 071/03)

Ponente: Joost VAN IERSEL

El 19 de marzo de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

Universidades comprometidas con la configuración de Europa.

(dictamen de iniciativa)

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 19 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1. El futuro de Europa depende en gran medida de la disponibilidad de conocimientos avanzados y de personas con talento en una sociedad abierta y basada en el conocimiento. Las universidades tienen un papel clave que desempeñar en este proceso. Si cada Estado miembro actúa por su cuenta, el resultado siempre estará por debajo del nivel ideal.

1.2. El CESE subraya que las competencias nacionales y de la UE deberían compartirse y adaptarse para crear un Espacio Europeo de la Enseñanza Superior (EEES). El concepto de una universidad cívica y empresarial también puede ser muy útil para fomentar la calidad de la enseñanza superior en Europa.

1.3. La situación actual pone de manifiesto que, a pesar de los avances, sigue habiendo muchos obstáculos y restricciones que también dificultan la participación eficaz de la UE. La diversidad de culturas, los intereses creados, la falta de recursos financieros y la evolución demográfica suelen dificultar la obtención de respuestas actuales a los desafíos dinámicos, como la globalización, las nuevas tecnologías y la movilidad.

1.4. El CESE considera que las instituciones europeas deben servir de estímulo y acelerar el proceso de modernización de la enseñanza superior europea, en términos tanto de educación como de investigación e innovación. Las universidades tienen una misión autónoma al servicio del interés público. La subsidiariedad y la variedad de universidades no permiten un enfoque único. Sin embargo, la orientación y el apoyo estratégicos a escala de la UE pueden contribuir de forma decisiva a mejorar las condiciones.

1.5. Lo crucial es que la Comisión Europea fomente e impulse el programa para el proceso de transformación de las universidades europeas en los copilotos del crecimiento y la cohesión social en aras del bienestar de la sociedad.

1.6. Cabría hacer una referencia explícita a la modernización de la educación superior en los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y en las recomendaciones específicas por país (REP).

1.7. La UE debería demostrar su compromiso con la educación superior a través de la Estrategia Europa 2020 (incluido el Semestre Europeo), Erasmus Plus, el programa Horizonte 2020, los fondos regionales y el Fondo de Cohesión, así como facilitar la movilidad transfronteriza de estudiantes y profesores.

1.8. Las consultas estratégicas a escala de la UE deberían añadirse a los debates y proyectos en los países y universidades y entre ellos para mejorar la calidad de las universidades europeas. Las buenas prácticas deberían difundirse sistemáticamente.

1.9. Una vez más el CESE subraya la necesidad de que los centros de educación superior desarrollen una verdadera autonomía, rendición de cuentas y transparencia como requisitos previos fundamentales para la modernización ⁽¹⁾. Estos requisitos previos no pueden satisfacerse sin la adecuada y apropiada financiación.

1.10. En una época de profundos cambios sociales y económicos, la transformación de las universidades es un proceso laborioso y a largo plazo. Las universidades deben desarrollar una actitud abierta a las necesidades de la sociedad y deben mantener contactos con otras partes interesadas.

1.11. El CESE acoge favorablemente el concepto de universidad cívica y el modelo de «triple hélice» y «cuádruple hélice» ⁽²⁾, centrándose en la apertura de la educación superior, la ampliación del acceso, el contexto regional, la integración de ideas de todas las (posibles) partes interesadas en los programas y una relación inteligente y actualizada entre la investigación y la educación.

1.12. La universidad cívica cuenta con una serie de elementos en común con la universidad empresarial. Hace hincapié en su misión autónoma y se muestra abierta al mercado de trabajo y a la pertinencia social de los planes de estudios y de la investigación e innovación. Las plataformas de partes interesadas ⁽³⁾ pueden resultar muy útiles para definir conjuntamente los requisitos. Las estructuras de tipo asociaciones público-privadas entre las universidades y las agrupaciones sociales también pueden ser beneficiosas.

1.13. El nivel de enseñanza y la debida preparación para el empleo posterior deberían seguir siendo una prioridad con independencia de la especialización de una universidad (de renombre). La excelencia de la enseñanza también debe recompensarse.

1.14. La Comisión Europea debería desempeñar un papel estimulante en los proyectos de intercambio transfronterizo de ideas entre universidades, profesores y estudiantes, así como en la promoción de una apertura al mundo, y en el desarrollo de instrumentos, como U-Multirank, cuando convenga a los estudiantes y otras partes interesadas.

2. Estado de la cuestión

2.1. Las considerables diferencias entre las universidades europeas se deben a tradiciones y culturas muy diferentes ⁽⁴⁾. En 1999 el proceso de Bolonia inició una fructífera tendencia hacia la modernización de los planes de estudios.

2.2. Desde 2008, la crisis económica y financiera ha obligado aún más a las universidades a replantearse sus operaciones, buscar nuevas formas de financiación y maximizar la relación calidad-precio. Esto ha incrementado la competencia por unos recursos escasos. La falta de financiación suficiente supone un verdadero problema para muchas universidades y constituye un obstáculo para el programa de modernización.

2.3. La transformación profunda y dinámica que la sociedad atraviesa a raíz de la globalización y las nuevas tecnologías está dejando huella en las universidades. La educación superior, la investigación y la innovación son clave para una recuperación económica sostenible, pero las limitaciones financieras y el proceso de transformación también han puesto de manifiesto notables deficiencias.

2.4. Un aspecto fundamental es la falta de autonomía, responsabilidad y transparencia. Existen discrepancias considerables entre los Estados miembros ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE «Universidades para Europa» (DO C 128 de 18.5.2010, p. 48).

⁽²⁾ Véase el punto 4.7.

⁽³⁾ Estas plataformas deberían consistir en las empresas y los interlocutores sociales, así como los socios regionales.

⁽⁴⁾ En el presente Dictamen, el término «universidad» se utiliza para referirse a todas las instituciones de educación superior. En algunos países, existe una distinción clara entre universidades de investigación y universidades de ciencias aplicadas, mientras que, en otros, en ambos casos se habla simplemente de universidades.

⁽⁵⁾ El cuadro de indicadores de autonomía de la Asociación Europea de Universidades pone de manifiesto que la coyuntura actual aún deja mucho que desear en cuanto a autonomía organizativa, financiera, de personal o académica en diversos países, <http://www.university-autonomy.eu/>.

2.5. Las buenas prácticas demuestran que una revisión de las estructuras y de los planes de estudios, así como una mayor apertura y cooperación, mejoran la calidad y los resultados.

2.6. Actualmente, la educación superior debería estar al alcance de todas las personas con talento. Una creciente correlación entre el acceso y el entorno socioeconómico menoscaba el principio de igualdad. Además, en algunos países, contar con un título de educación superior no garantiza en absoluto un puesto de trabajo seguro. Durante la crisis, los jóvenes con educación superior no han estado a salvo del desempleo.

2.7. Las tendencias demográficas son perjudiciales para las zonas menos pobladas y menos competitivas (que van en aumento). Esta evolución suele tener consecuencias graves para atraer a profesores y estudiantes, así como para la calidad de los profesores y estudiantes atraídos. Algunos países afrontan una fuga de cerebros. Las nuevas universidades privadas en los países afectados, al carecer de un control de calidad adecuado, producen resultados no satisfactorios. Ello se ve agravado por la falta de fondos para la educación superior tradicional.

2.8. El deseo de estrechar las relaciones entre las universidades y la sociedad alimenta el debate en todas partes sobre su papel en la sociedad, así como sobre las alianzas con otras partes interesadas, como las empresas, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

2.9. A menudo existe un desfase doloroso entre las competencias de los titulados y las necesidades del mercado laboral, entre la oferta y la demanda. Las empresas se quejan de la falta de profesionales cualificados, especialmente en profesiones técnicas y en el ámbito de las TIC. La rápida evolución de la base de conocimiento a nivel mundial requiere, más que nunca, habilidades adecuadas del siglo XXI que permitan a los titulados actualizar sus conocimientos de manera sistemática.

2.10. Por otra parte, las nuevas tecnologías y la digitalización están obligando a la educación superior a adaptar y ajustar las metodologías existentes. Se están estableciendo nuevas formas de enseñanza y aprendizaje, incluido un aprendizaje centrado en los estudiantes y cursos en línea. Sin embargo, los campus universitarios físicos seguirán desempeñando un papel clave en las comunidades locales y regionales, como puntos de reunión para la educación, investigación y creación de redes.

2.11. Tanto los estudiantes como los profesores universitarios y el personal docente son cada vez más móviles a nivel mundial. En el segmento superior actualmente se libra una «batalla de talentos», pero la tendencia general es más amplia. La calidad y el atractivo de las universidades europeas son factores clave para atraer a estudiantes procedentes del extranjero, lo que contribuye a mejorar la educación y la investigación y genera redes duraderas.

2.12. En la lucha por unos mejores resultados, las universidades (de más renombre) suelen destacar la investigación como su tarea principal con el apoyo de reglamentos financieros. Prestar atención prioritaria a la investigación suele impedir que haya un equilibrio y una interacción óptimos entre investigación y educación.

3. Transformar y abrir las universidades

3.1. La transformación de las universidades en polos de conocimiento de la sociedad como parte integrante del ecosistema de la UE alimenta un debate sobre las características esenciales de la educación superior en que deben basarse las prácticas diarias.

3.2. A pesar de los diferentes planteamientos, una tendencia común parece ser la apertura de la educación superior a las opiniones e intereses de los estudiantes y de las partes interesadas públicas y privadas, así como a cuestiones como el intercambio de ideas entre investigación y educación, el aumento de la cooperación y la internacionalización.

3.3. Para la mayor parte de las universidades, se trata de un proceso a largo plazo y laborioso. No es fácil que las grandes instituciones tradicionales modifiquen su comportamiento. Además, en muchos países, los procedimientos (políticos) seguidos para nombrar a los gobernadores, así como a los profesores e investigadores, obstaculizan el cambio. En esos casos, no es habitual que las universidades adopten planteamientos independientes. En opinión del CESE, la apertura de la educación superior y el mantenimiento de una mente abierta deberían constituir una prioridad para la educación superior en todo el continente.

3.4. Para que una economía sea resiliente es indispensable que haya una investigación de calidad y unas personas mejor formadas y altamente cualificadas. La crisis ha ido en detrimento de los resultados de los centros de conocimiento, mientras que los análisis demuestran que hay una relación directa entre la educación e investigación excepcional y los resultados económicos.

3.5. Las universidades ya no van dirigidas a las capas superiores de la sociedad. Han aumentado considerablemente en número y tamaño. El panorama se ha diversificado: hay más categorías, especialmente universidades de ciencias aplicadas junto con universidades de investigación, universidades regionales junto con universidades nacionales e internacionales, así como un mayor número de facultades, especialmente en los sectores de la economía y la tecnología, etc.

3.6. Ampliar el acceso a la educación superior es, con razón, una prioridad política en todo el continente. En la UE, el 40 % de los componentes de la próxima generación debería poder obtener un título universitario. Además, los planes de estudios, los instrumentos de aprendizaje (el uso de los medios de comunicación modernos en el aprendizaje combinado, etc.), la relación entre investigación y educación, así como otros aspectos, como la internacionalización y el interés público, no presentan ninguna semejanza con lo que eran en el pasado. Es necesario ajustar los métodos de gestión en consecuencia.

3.7. Las universidades autónomas, responsables y transparentes deberían poder actuar con la mayor libertad posible dentro de un marco jurídico que favorezca las fuerzas ascendentes y la competencia como una importante contribución a una mayor participación y una especialización inteligente.

3.8. Una actitud abierta, así como un claro compromiso con otras partes interesadas, debería apoyar a las universidades como motores del crecimiento, la competitividad y la cohesión social.

3.9. Para la viabilidad económica de la comunidad local y regional, los conceptos de la universidad cívica y empresarial pueden ser muy útiles. Estos conceptos requieren ambición y una estrecha cooperación entre las universidades, las partes interesadas y las autoridades públicas.

4. La universidad cívica

4.1. El CESE acoge favorablemente el concepto de universidad cívica ⁽⁶⁾. Esta va más allá de la enseñanza, la investigación académica y los conocimientos. Una universidad cívica se compromete activamente con el público y la sociedad que la rodea a todos los niveles. Todas las universidades pueden añadir una dimensión cívica a sus tareas asumiendo el doble papel de centros de producción intelectual para la comunidad y centros receptores, adaptando así las mejores ideas procedentes de otros lugares a su propio contexto.

4.2. Estos procesos ocurren en toda Europa a través de la investigación basada en la demanda, el aprendizaje basado en problemas concretos, la cooperación entre las universidades y las comunidades locales, las escuelas, los hospitales, las empresas, etc. Sin embargo, aún se necesita mejorar considerablemente el desarrollo de capacidades ⁽⁷⁾.

4.3. A nivel regional, las universidades pueden respaldar un enfoque holístico y convertirse en líderes en reunir a las partes interesadas pertinentes para hacer frente a los retos comunes. Una universidad cívica bien diseñada también puede desempeñar un papel importante a la hora de mejorar los resultados de las regiones en dificultades.

4.4. La forma del modelo variará de una universidad a otra. Además de las universidades afectadas directamente por zonas menos pudientes con malos resultados económicos o dificultades demográficas, los requisitos que tienen que satisfacer las universidades para considerarse «cívicas» son válidos para un grupo mucho más amplio. Actualmente, las universidades europeas de renombre mundial y las universidades que aspiran a serlo aciertan al interesarse cada vez más en el compromiso cívico.

⁽⁶⁾ Son varias las organizaciones que han respaldado este modelo: la Red de investigación e innovación de las regiones europeas (ERRIN) y el Consorcio Europeo de Universidades Innovadoras (ECIU). Otro gran defensor es John Goddard, antiguo vicerrector adjunto de la Universidad de Newcastle.

⁽⁷⁾ Taller del CESE, 13 de junio de 2014 — Universidades para Europa.

4.5. Las universidades cívicas sirven de modelo para las universidades que quieren dejar atrás los métodos de gestión anticuados o los planteamientos tradicionales. Esto es especialmente importante en aquellos casos en los que a los jóvenes de talento se les rete a contribuir a la economía nacional o regional. Una mayor cooperación con las partes interesadas pertinentes en todas las regiones debe llevar a la apertura y la modernización.

4.6. Las respectivas presidencias del Consejo acertaron al adoptar un enfoque similar en las declaraciones de Lund y Roma ⁽⁸⁾, que destacaban la necesidad de investigar para centrarse en los grandes retos de nuestra época, alejarse de los enfoques temáticos rígidos e incluir a las partes interesadas de los sectores público y privado. Por lo que respecta al diseño del Espacio Europeo de Investigación y la Unión por la Innovación, la investigación y la innovación responsables son objetivos principales, que abarcan todas las políticas y actividades pertinentes. Estos principios también son prioridades en el programa Horizonte 2020.

4.7. Junto con el modelo de «triple hélice», que supone la cooperación entre universidades, el sector privado y el gobierno, está el modelo de «cuádruple hélice», que también incluye a los entes locales y la sociedad civil. Tiene un fuerte sentido de pertenencia y finalidad, es transparente y rinde cuentas a las partes interesadas y el público en general. Se trata de una nueva oportunidad para la participación de la sociedad civil.

4.8. Un grupo específico que requiere atención es el de los antiguos alumnos. En Europa puede hacerse más para animarles a mejorar los resultados y la imagen de las universidades. En este sentido, Europa podría seguir el ejemplo de las prácticas habitualmente seguidas en Estados Unidos.

4.9. Los antiguos alumnos deberían considerarse como parte integrante de la comunidad universitaria. Pueden ser embajadores de una universidad a nivel regional, nacional e internacional, así como fuerzas impulsoras en el debate sobre los planes de estudios, lo que es especialmente útil en tiempos de cambio dinámico. Pueden ser fundamentales en el debate sobre el equilibrio entre la investigación y la educación, así como entre la investigación y el mercado. Un objetivo concreto podría ser utilizar a los antiguos alumnos como orientadores para los titulados recientes, en particular estudiantes de primera generación, incluidos aquellos de origen extranjero.

4.10. Una mayor movilidad de antiguos alumnos da lugar a fructíferas redes internacionales, lo que puede ser beneficioso tanto para sus universidades como para la industria.

5. La universidad empresarial

5.1. «La universidad cívica» cuenta con una serie de elementos en común con la universidad empresarial. Las universidades no son empresas. Tienen una misión autónoma en aras del interés público, especialmente en materia de formación, investigación (de alto nivel) y el uso de los conocimientos por la sociedad en general. La universidad empresarial tiene una misión doble: dirigir y gestionar la institución, por una parte, y fomentar las aptitudes empresariales de los estudiantes y su espíritu de iniciativa, por otra.

5.2. La importancia en el mercado laboral de los planes de estudios y de la pertinencia social de la investigación y la innovación son muy importantes. La comunicación e interacción con el sector privado a nivel nacional o regional son fundamentales para responder a los retos que afronta la sociedad.

5.3. La mentalidad de silo ya no es útil. La dinámica tecnológica y los retos de la sociedad requieren un ajuste continuo. El lado de la demanda es cada vez más complejo, pues requiere competencias interdisciplinarias y transdisciplinarias y una apertura a cualquier nuevo avance. Además de las competencias profesionales, esto también conlleva la necesidad de desarrollar habilidades. Las plataformas de partes interesadas, vinculadas a las universidades, pueden resultar muy útiles para definir conjuntamente los requisitos. El personal docente debe estar adecuadamente preparado para este contexto dinámico. El espíritu empresarial ⁽⁹⁾ también debería enseñarse en todos los tipos de educación superior en toda la Unión Europea.

⁽⁸⁾ Declaración de Lund de 2009, Declaración de Roma de 2014.

⁽⁹⁾ Recomendación sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962). Por sentido de la iniciativa y espíritu de empresa se entiende la habilidad de la persona para transformar las ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la capacidad de planificar y gestionar proyectos con el fin de alcanzar objetivos.

5.4. Del mismo modo, las estructuras de tipo asociaciones público-privadas entre las universidades y las agrupaciones sociales, como los círculos empresariales y el sector de la salud, también pueden ser beneficiosas.

5.5. Un proyecto valioso para las universidades sería crear «cadenas de valor de la educación» en colaboración con varios sectores empresariales. Todo ello con dos propósitos principales:

- facilitar las relaciones y el intercambio de información con los sectores empresariales a fin de mejorar los resultados del aprendizaje para los titulados y las empresas,
- distribuir recursos y fondos entre los diferentes elementos de la «cadena educativa», desde la Comisión Europea y los ministerios nacionales a los estudiantes, pasando por las autoridades escolares. Paralelamente, debería fomentarse la formación técnica y las prácticas.

5.6. Del mismo modo, los acuerdos de resultados, como ya se aplican en algunos Estados miembros, favorecerán la especialización, el perfil y la imagen de las universidades. Pueden tener una gran dimensión internacional y regional y mejorar la ambición y calidad de los programas y los estudiantes. Para conseguirlo, es esencial que haya un compromiso coherente por ambas partes (gobiernos y educación superior).

5.7. La innovación debería influir en la investigación y la educación, así como en la gobernanza. Un ejemplo de éxito de una mejora ascendente es *HEInnovate*, un instrumento independiente de autoevaluación en línea elaborado por la Comisión Europea ⁽¹⁰⁾. Debería fomentarse un mayor uso de este instrumento.

5.8. Se ofrecen programas universitarios internacionales, así como un amplio abanico de cursos en línea competidores, a aquellos estudiantes que deseen ser más móviles. La comparabilidad y la transparencia deberían fomentar la competencia y la convergencia en términos de rendimiento. Los instrumentos para la transparencia, como U-Multirank en la UE, tienen un gran potencial y las universidades deben estudiar cómo utilizar mejor este tipo de instrumentos.

5.9. Todas las personas con talento deberían tener la oportunidad de acceder a la educación superior. Como quiera que se está extendiendo el pago de tasas, los estudiantes son cada vez más críticos con la educación que reciben. Pero debería excluirse cualquier selección social resultante de la introducción de tasas. Las ayudas a los estudiantes (en función de su entorno socioeconómico) deben garantizar el acceso justo de todos los ciudadanos a una educación adecuada. Por otra parte, los sistemas de tasas no pueden utilizarse indebidamente para sustituir a la financiación pública existente.

5.10. La evolución demográfica también requiere que se redoblen los esfuerzos para aumentar el número de titulados en las regiones afectadas, en particular para promover la resiliencia y la viabilidad futura de dichas regiones.

5.11. Tanto desde el punto de vista de los estudiantes como de las empresas, la educación superior y la investigación deben estar estrechamente interrelacionadas. Sin embargo, los modelos de financiación tienden a favorecer los resultados de las investigaciones, lo que provoca que los profesores dejen cada vez más de lado la educación.

5.12. Las universidades deben tener debidamente en cuenta que la gran mayoría de los estudiantes en posesión de un título universitario y un título de máster, e incluso un doctorado, trabajarán en la sociedad y en las empresas, fuera de la universidad. En consecuencia, el nivel de formación y la debida preparación para el empleo debería seguir siendo una prioridad con independencia de la especialización de una universidad (de renombre). A este respecto, Europa no debería seguir el ejemplo de Estados Unidos ⁽¹¹⁾. La fórmula para Europa consiste en luchar por la excelencia y la equidad.

5.13. La digitalización es un cambio de paradigma que afecta profundamente a la educación superior tanto en términos de enseñanza y aprendizaje [combinado ⁽¹²⁾] como de las competencias de profesores y estudiantes, además de las estructuras de gobernanza. Se necesitará mayor dinamismo y flexibilidad a todos los niveles. A este respecto, también es beneficiosa, e incluso esencial, una cooperación más estrecha entre la educación superior y el sector privado.

⁽¹⁰⁾ Véase www.heinnovate.eu, HEInnovate, *How entrepreneurial is your HEI?*

⁽¹¹⁾ Véase *The Economist*, 28 de marzo de 2015, informe especial sobre las universidades estadounidenses: *Excellence v equity*.

⁽¹²⁾ El aprendizaje combinado está haciendo un uso (integrado) tanto de la educación tradicional como de la abierta (en línea).

6. Fomentar la dimensión europea

6.1. El CESE acoge con satisfacción que todos los temas antes mencionados y la modernización de la educación superior estén cada vez más presentes en la agenda de la UE. Sería deseable encontrar un enfoque común para garantizar la finalización con éxito del Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Europeo de Investigación.

6.2. Unas universidades abiertas y transparentes, así como una estrategia de orientación europea bien definida, serán de gran ayuda para el mercado único y para la modernización de una sociedad europea resiliente en la escena mundial. Para ello es fundamental la libre circulación de estudiantes, investigadores y conocimientos.

6.3. El compromiso de la UE con la educación superior comenzó con la promoción de la investigación científica en sucesivos programas marco. Mientras tanto, el compromiso de la UE en el ámbito de la educación aumenta. El Pacto de estabilidad y crecimiento hace hincapié en la necesidad de mantener el gasto que conduzca al crecimiento, incluida especialmente la educación superior.

6.4. Dos de los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 están directamente relacionados con la educación superior: la inversión en I+D+i y la educación. Y comprometen a diferentes comisarios. En 2014, las REP pusieron de manifiesto que aproximadamente la mitad de los Estados miembros afrontan graves problemas relacionados con el desfase entre la oferta y la demanda de competencias y su adecuación al mercado de trabajo, así como con la actual falta de cooperación entre la educación superior y las empresas u otras partes interesadas.

6.5. Las REP apuntan la necesidad de abordar la empleabilidad y las necesidades del sector privado y los estudiantes/titulados como futuros empleados (o empresarios), así como la competitividad, a través de una cooperación más eficaz entre la educación superior, los centros de investigación y las empresas. El CESE insiste en que el seguimiento de las REP debería ser objeto de una supervisión más eficaz y que la Comisión y el Consejo deberían debatir abiertamente los resultados.

6.6. Sin embargo, frente a la necesidad de que la educación superior sea autónoma y responsable, existen fuerzas políticas en los Estados miembros que piden más regulación que reduciría la autonomía. En estos casos, se invoca el principio de subsidiariedad, lo que impide la armonización de los sistemas de educación superior en Europa. Ello podría perjudicar los intereses de los estudiantes y del conjunto de la sociedad.

6.7. Las cualificaciones superiores y más amplias deberían utilizarse en la UE y fuera de sus fronteras. Para ello se requiere un intercambio transfronterizo de ideas entre universidades, profesores y estudiantes, así como una apertura al mundo. Un compromiso explícito por parte del Consejo, los Estados miembros y la Comisión debería dar lugar a mejores resultados de la educación superior mediante una mejor puesta en común y el ajuste de las competencias nacionales y de la UE.

6.8. El CESE constantemente destaca la gran importancia de los programas de investigación e innovación de la UE. La investigación transfronteriza fomenta el rendimiento de la inversión, los programas de la UE promueven que se preste atención a las tecnologías clave y los temas estratégicos, la financiación transnacional da lugar a mejores resultados y las alianzas científicas europeas imprimen un verdadero impulso a la competitividad europea. A tal fin, también debe intensificarse el intercambio de los conocimientos nuevos, en particular mediante el acceso abierto.

6.9. Con arreglo al Séptimo Programa Marco y, desde 2014, de acuerdo con el programa Horizonte 2020, el Consejo Europeo de Investigación apoya la investigación de alta calidad a través de la financiación competitiva. Sin embargo, las barreras estructurales siguen obstaculizando la movilidad transfronteriza de investigadores, profesores universitarios y estudiantes.

6.10. Cada vez más, los resultados de la educación superior y la investigación se evalúan y ganan transparencia en todo el mundo. Las universidades cooperan y compiten a escala mundial, trabajando en proyectos de investigación conjuntos, persiguiendo la excelencia y, cada vez más, atrayendo a estudiantes y contratando a personal de fuera de la UE. Esta es una cuestión clave, al tiempo que las normativas nacionales y la falta de incentivos pueden obstaculizar el progreso en este ámbito. Las mediciones internacionales demuestran que la brecha entre los países europeos con mejores resultados y los demás es cada vez más grande.

6.11. Deben redoblar los esfuerzos para incluir en proyectos conjuntos a investigadores excelentes de toda Europa. Los focos de excelencia de todo el continente tienen que conectarse y participar en proyectos europeos de investigación de gran calidad.

6.12. La movilidad de profesores universitarios y estudiantes en Europa es escasa, ya que la circulación transfronteriza sigue viéndose artificialmente obstaculizada. Urge mejorar la igualdad de las condiciones de trabajo para los investigadores y profesores universitarios y aumentar la convergencia de los programas de estudio y las titulaciones de los estudiantes en Europa.

6.13. Habría que mejorar las estadísticas inadecuadas y utilizarlas mejor para evaluar el grado de movilidad y apoyarla.

6.14. La apertura y modernización de las universidades, así como la diversificación cultural mediante el aumento de la internacionalización representan una tendencia favorable. Además, se anima a los estudiantes, respaldados por medios sociales de comunicación actualizados, instrumentos de transparencia como U-Multirank y la especialización de las universidades, a que tomen decisiones específicas. Las soluciones pragmáticas a escala de la UE deberían ayudarles.

6.15. Aquellos que estén dispuestos a cooperar de manera más estrecha pueden mostrar el camino a seguir. Un ejemplo de ello es el reciente acuerdo entre los países del Benelux para el reconocimiento mutuo automático de diplomas. Esto supone un decisivo paso adelante⁽¹³⁾. Una tendencia al reconocimiento mutuo de los títulos universitarios y los diferentes grados en ciencias contribuirán a reducir las barreras entre universidades y a crear intercambios abiertos.

6.16. Los sistemas adecuados de aseguramiento de la calidad deberían ser internacionalizados y tener una clara conexión europea. Esto incluye la necesidad de reconocer las decisiones de acreditación. Hay que acoger favorablemente cualquier iniciativa en este campo⁽¹⁴⁾. Un proceso de reconocimiento mutuo debería llevar gradualmente a una acreditación europea y, en particular, mejorará la calidad de la enseñanza en las universidades con peores resultados.

6.17. Tales prácticas serían beneficiosas en toda Europa tanto para la movilidad como para la empleabilidad. Al introducir una titulación universitaria para varias universidades, los programas conjuntos entre las universidades serían mucho más atractivos. Debería considerarse el apoyo al hermanamiento. El intercambio de prácticas administrativas y de enseñanza sobre el terreno puede mejorar la calidad.

6.18. Una condición básica para la internacionalización es el uso de lenguas comunes. El conocimiento de (más de dos) lenguas es deseable por motivos culturales y económicos. El inglés podría ser la lengua franca de hoy. Los avances en la mejora de las competencias lingüísticas son demasiado lentos. Habría que considerar la posibilidad de imponer la obligación de que los estudiantes conozcan una lengua extranjera.

6.19. El programa Erasmus Plus ha sido un gran éxito y un enorme paso adelante para facilitar la movilidad. También es bien recibido por parte de las empresas. Encaja muy bien con el principio rector de la Comisión en materia de crecimiento y empleo. La financiación del programa debería satisfacer la creciente demanda. Debería suprimirse cualquier limitación jurídica a los intercambios de estudiantes.

⁽¹³⁾ El 18 de mayo de 2015, los países del Benelux firmaron un acuerdo sobre el reconocimiento mutuo automático de todas las titulaciones universitarias. Como parte del proceso de Bolonia, el grupo pionero recomienda explorar el sistema de reconocimiento automático de niveles a escala regional con países socios que tengan ideas afines.

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, el 9 de julio de 2015, la Akkreditierungsrat (Alemania) y la NVAO (NL, BE-Flandes) acordaron reconocer las decisiones de acreditación entre ellas por lo que respecta a los programas conjuntos entre los países.

6.20. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se centran, con razón, en la innovación y los factores de crecimiento, incluida la investigación. La Comisión debe desempeñar un papel orientador en la mejora de la participación de las universidades en proyectos regionales.

6.21. Por regla general, las universidades son independientes de los entes locales y regionales, aunque existen excepciones notables que deberían destacarse. Otra contribución muy positiva es la del programa de los Fondos EIE, que vincula la investigación a través de las RIS3 ⁽¹⁵⁾ a programas regionales de la UE, fomentando un entorno favorable para la innovación.

6.22. Las universidades deberían ser conscientes de las RIS3 y de su aplicación en distintos niveles. Junto con unos entes regionales comprometidos, deberían desempeñar un papel activo en el programa.

6.23. Por desgracia, a causa de la gobernanza, las universidades siguen infrautilizando el programa de los Fondos EIE. Deben buscarse sinergias entre los programas de la UE (Fondos EIE, Horizonte 2020 y Erasmus Plus), pero suelen verse bloqueadas debido a condiciones divergentes.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ RIS3: estrategias nacionales satisfactorias en materia de investigación e innovación para la especialización inteligente.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de los ingenieros en la reindustrialización de Europa»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 071/04)

Ponente: Antonello PEZZINI

Coponente: Zbigniew KOTOWSKI

El 19 de febrero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

«*El papel de los ingenieros en la reindustrialización de Europa*».

Dictamen de iniciativa

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de noviembre de 2015 (ponente: Antonello PEZZINI, coponente: Zbigniew KOTOWSKI).

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 206 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que tanto los ingenieros y técnicos europeos como sus organizaciones nacionales y europeas constituyen un recurso clave en el proceso de reindustrialización europea como factor para acelerar la transformación de la investigación en aplicaciones innovadoras para el mercado.

1.2. El desarrollo económico de la UE está cada vez más vinculado a un proceso de reindustrialización entendido como una estrategia de transición hacia nuevos modelos de diseño, producción y comercialización sostenibles de productos innovadores de alto valor añadido que incorporen tecnologías, materiales y servicios nuevos y de calidad en un mundo cada vez más digitalizado.

1.3. El CESE considera que debería subrayarse y reforzarse en mayor medida el papel clave de los ingenieros y los profesionales técnicos en este proceso para solucionar los problemas que los retos de la reindustrialización plantean a la sociedad europea e insta a que se ponga en marcha un ejercicio de **prospectiva** participativa sobre el futuro de la profesión.

1.4. El CESE recomienda que se promueva una **cultura europea del emprendimiento** y la innovación mediante acciones concretas para revitalizar las profesiones de ingeniero y técnico, forjadoras de civilización y prosperidad.

1.5. El CESE reconoce la necesidad de contar con un **marco europeo armonizado que potencie** la profesión y que debería incluir los siguientes elementos:

- reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales,
- movilidad en el interior de la UE y espíritu empresarial,
- pautas europeas de formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida formales e informales, con programas de apoyo,
- mejor acceso a los contratos públicos, por ejemplo, para las cooperativas, las nuevas empresas innovadoras y las redes de empresas, en especial las pequeñas y medianas empresas así como las asociaciones profesionales de ingenieros,
- mejor acceso a la financiación y los mercados de capitales,

- campañas para incrementar el atractivo de los cursos y carreras y de los reconocimientos profesionales,
- apoyo a la interdisciplinariedad y al trabajo en redes digitales,
- flexibilidad y promoción de la igualdad de género, y
- reglamentación homogénea de la responsabilidad profesional en todo el mercado único,
- políticas activas para fomentar la contratación de ingenieros por parte de las pymes, y
- promoción de la cultura de la propiedad intelectual.

1.6. El CESE considera que un alto nivel de formación y cualificación en ingeniería es un requisito previo fundamental para lograr un sistema eficaz de reconocimiento mutuo. Es necesario mantener un alto nivel de educación y formación, también con la introducción de un 29.º régimen reglamentario de la UE facultativo, que se base, con carácter experimental, en «tarjetas profesionales europeas» voluntarias ⁽¹⁾ y cuente con el apoyo activo de las asociaciones profesionales nacionales y europeas de ingenieros, si se quiere garantizar la confianza todos los Estados miembros ante una movilidad profesional recíproca basada en el conocimiento.

1.6.1. La evolución de la sociedad contemporánea crea numerosos nuevos empleos fuera del área técnica que, debido a la influencia de los medios de comunicación y al deseo de aceptación social, resultan atractivos para los jóvenes que buscan una carrera rápida y prestigiosa. Desde esta óptica, la profesión de ingeniero se percibe como una profesión tradicional que no brinda posibilidades de carrera fácil y rápida. En vista de ello, las disciplinas relacionadas con la ingeniería no resultan atractivas para las generaciones futuras, lo que representa una grave amenaza para el éxito de la reindustrialización europea y la competitividad de la industria europea. Se trata de un reto de gran magnitud para los sistemas educativos actuales y plantea la necesidad de que la enseñanza primaria se oriente en mayor medida hacia las matemáticas, la física y la ingeniería y se presente de manera atractiva, a fin de suscitar la curiosidad de las generaciones más jóvenes. Por esta misma razón, el principio de la formación dual y las mejores prácticas en este ámbito (Alemania, Suiza y Austria) merecen una atención particular de parte de todos los Estados miembros en los que no existe este sistema.

1.7. A juicio del CESE, debe crearse un mercado único de ingenieros europeo y desarrollar un planteamiento estructurado común al objeto de aumentar la movilidad en el conjunto del espacio europeo, dada la importancia del reconocimiento mutuo, en particular para los ingenieros autónomos e independientes.

1.8. El CESE recomienda que se garantice un importante papel al aspecto de la ingeniería en la política de normalización europea a fin de acelerar, simplificar y modernizar los procedimientos y asegurar la interoperabilidad de redes y sistemas.

1.9. El CESE recomienda que las organizaciones que contratan a ingenieros desarrollen, sobre la base del marco europeo de cualificaciones profesionales, modelos de formación en soporte electrónico coherentes con las nuevas generaciones y mecanismos de gestión y evaluación, adaptados a las características de los nuevos ingenieros y con entornos de trabajo y carreras profesionales atractivas.

1.10. En opinión del CESE, las organizaciones representativas y los colegios profesionales deberían buscar una mayor convergencia para actuar como fuerzas motrices unitarias, tanto dentro como fuera de la UE, y ofrecer a sus miembros una formación permanente conforme a parámetros europeos comunes.

1.11. El CESE recomienda que la Comisión tome medidas concretas para crear el Foro Europeo de las Profesiones Liberales —en cuyo ámbito estén ampliamente representados los colegios, organizaciones o asociaciones profesionales ⁽²⁾ de los ingenieros— y pide la creación de un portal del ingeniero europeo en el que tengan cabida problemáticas como la responsabilidad, la propiedad intelectual, la fiscalidad, los regímenes de pensiones, la formación permanente, los códigos de buenas prácticas, etcétera.

⁽¹⁾ Véase la «tarjeta europea del ingeniero» de la Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros (FEANI).

⁽²⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 10.

1.12. El CESE recomienda que la Comisión elabore un código europeo de buenas prácticas de ingeniería, partiendo de la base de las experiencias de las organizaciones nacionales de ingenieros y técnicos, que facilite a estos profesionales las condiciones jurídico-financieras necesarias para realizar proyectos innovadores, por ejemplo en el caso de las pymes y los agentes de la I+D.

1.13. El CESE señala que es necesario que la profesión se centre cada vez en mayor medida en la gestión de problemas complejos relacionados con la sostenibilidad económica, social y medioambiental y que recurra cada vez más a enfoques multidisciplinarios avanzados y una adecuada interoperabilidad entre los sistemas de fabricación y las nuevas realidades industriales 4.0.

1.14. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que tengan debidamente en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014, en las que se les invitaba a abordar prioritariamente las carencias en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (las denominadas competencias CTIM), con una mayor participación de la industria.

2. Introducción

2.1. En el origen de la ingeniería europea se halla la tensión hacia la renovación, representada por el genio de Leonardo, que refleja la apertura a la innovación de la sociedad europea y un entorno cultural que valora el compromiso cívico, el buen gobierno y la laboriosidad.

2.2. Como subrayó el PE, «la crisis ha tenido grandes repercusiones en las economías europeas. La UE necesita una estrategia de crecimiento global para superar estos obstáculos»⁽³⁾.

2.3. La estrategia de reindustrialización de la UE se centra especialmente en la inversión en la innovación, en la que el ingeniero tiene un papel clave, sobre todo en sectores con un crecimiento rápido.

2.4. La convergencia de las tecnologías digitales, los sistemas de comunicación y las redes inteligentes, la nanobiotecnología, las tecnologías industriales sostenibles, las impresoras 3D y las tecnologías limpias facilitadoras intersectoriales están cambiando profundamente el modo en que funcionan las economías y las sociedades a una velocidad que la globalización ha multiplicado exponencialmente.

2.5. El futuro de la UE está vinculado a un proceso de reindustrialización entendido sobre todo como una estrategia de transición hacia nuevos modelos de diseño, producción y comercialización sostenibles de productos de alto valor añadido que incorporen nuevas tecnologías, materiales y servicios nuevos en un mundo cada vez más digital.

2.6. El CESE está persuadido de que, ante la falta de recursos humanos técnicos y científicos que dispongan del potencial necesario de experiencia y conocimientos, será difícil alcanzar los objetivos que se establecen en la Estrategia Europa 2020. A este respecto, es necesario poner de relieve el papel de los colegios profesionales y de las asociaciones de ingenieros y técnicos a escala nacional y europea.

2.7. En Europa la mayor parte de las competencias técnicas se encuentran en el sector de la ingeniería, que engloba alrededor de 130 000 empresas que emplean a más de diez millones de personas altamente cualificadas y competentes, y tienen una producción anual de aproximadamente 1,840 billones EUR, lo que equivale aproximadamente a un tercio de todas las exportaciones de la UE. Por otra parte, los ingenieros y técnicos desempeñan un papel importante en todos los sectores de la economía⁽⁴⁾.

2.8. Es preciso desarrollar un nuevo enfoque *inteligente* en las políticas europeas, que garantice una nueva función a los profesionales con cultura técnica. Es cada vez más indispensable gestionar procesos de transformación *inteligente* de los territorios, algo que pide expresamente la nueva programación europea.

2.9. Para alcanzar estos objetivos, la UE necesita mejorar los niveles de competencia de su mano de obra. En particular, en el marco de las competencias de ingeniería, habrá un incremento de la demanda del sector público y del sector privado. El sector público necesitará más competencias técnicas para responder —con la aplicación de las nuevas directivas sobre contratación pública, formas de cooperación en redes de empresas, trabajo en agrupaciones y nuevos programas informáticos— a los desafíos en los sectores de la energía, el transporte, la sanidad, la gestión de residuos, la educación, la huella de carbono, la internet de los objetos y la economía circular.

⁽³⁾ Véase la Resolución del PE de 15.1.2014.

⁽⁴⁾ Fuente: Eurostat.

2.10. También el sector privado deberá reforzar las competencias en ingeniería, si quiere aprovechar las ventajas de desarrollar competencias en el lugar de trabajo. El análisis de los comportamientos de los consumidores indica un constante aumento de la demanda de inteligencia contenida en productos y servicios.

2.11. Los conocimientos y la experiencia técnicos deben actualizarse constantemente para responder a los desafíos de los nuevos procesos industriales. Son necesarias nuevas formas y métodos de aprendizaje y una nueva formación que permitan una utilización óptima y flexible del capital humano y social en el sector. Se requiere organizar nuevas formas de trabajo para los profesionales independientes que ejerzan una actividad en el ámbito de los servicios profesionales, técnicos y científicos en Europa.

2.12. Una mayor movilidad en los mercados de trabajo nacionales, europeos y mundiales contribuye a una mejor utilización de la mano de obra disponible en una reserva europea de ingenieros atractiva. La posibilidad de optar por un régimen reglamentario de la UE facultativo (29.º régimen) podría favorecer la difusión de una tarjeta profesional de la UE, que facilitaría a los ingenieros especializados la adquisición de experiencia profesional en diferentes países europeos.

2.13. Para sensibilizar a los posibles estudiantes de ingeniería respecto de la profesión de ingeniero debería existir una mayor cooperación entre la industria y el mundo académico y entre los empleadores y los centros educativos públicos y privados, tanto en la enseñanza primaria y secundaria como en la I+D. Se trata de aplicar la responsabilidad social de las empresas y promover una formación adecuada.

2.14. Mediante la participación de los empresarios y la asunción de problemas nuevos y más complejos resulta evidente para los jóvenes que las matemáticas, las tecnologías informáticas, la física y la química son necesarias para resolver los problemas a que se enfrenta la sociedad y constituyen la clave de nuevas soluciones innovadoras en el ámbito de la medicina, la asistencia sanitaria, el transporte, la contaminación o el ahorro de energía.

2.15. Esta clase de cooperación debe surgir a escala local, pero las mejores prácticas y la experiencia deben compartirse a escala europea. Ello contribuiría a la creación de puestos de trabajo y oportunidades de carrera para los ingenieros y podría ayudar a hacer estas materias más vivas y pertinentes para las nuevas generaciones.

2.16. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta los progresos paralelos que se alcanzan en toda una serie de disciplinas y las aplicaciones prácticas de carácter multidisciplinario, son necesarias medidas que, garantizando la calidad y la eficacia, introduzcan itinerarios educativos que integren en la enseñanza secundaria y en la universidad otras materias como la psicología social y la gestión en equipo de recursos humanos, el estímulo de procesos creativos, la nanotecnología, la ingeniería biomédica, la historia de la técnica, la geografía económica, etcétera.

2.17. Un proceso de acreditación de los programas de enseñanza es una de las maneras en que estas profesiones pueden garantizar su conformidad con las normas. El proceso de garantía de la calidad exige el establecimiento de normas de referencia y de evaluaciones de conformidad con el marco europeo y los marcos nacionales de cualificaciones profesionales.

2.18. La acreditación externa y la garantía de la calidad interna son dos procesos muy importantes para salvaguardar la calidad de la formación en ingeniería.

3. Observaciones generales

3.1. *Papel impulsor de los ingenieros en la reindustrialización de la UE*

El CESE considera fundamental el papel impulsor de ingenieros y técnicos en la aplicación concreta de la estrategia de reindustrialización europea para garantizar soluciones viables de procesos, productos y servicios —*sencillas, limpias, verdes*— ante los retos del desarrollo sostenible y competitivo.

3.1.1. El CESE reconoce al mismo tiempo la necesidad de contar con un marco europeo que impulse la profesión y reúna las siguientes características:

- reconocimiento mutuo de cualificaciones y profesiones,
- movilidad dentro y fuera del mercado único y desarrollo del espíritu empresarial,
- pautas europeas convergentes de formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida formales e informales, con programas de apoyo,
- asunción de responsabilidades y seguros de responsabilidad homogéneos en el mercado único,

- campañas para incrementar el atractivo de los cursos y carreras y de los reconocimientos profesionales, incluida la igualdad de género,
- apoyo a la interdisciplinariedad y a la gestión en red de problemas complejos,
- flexibilidad y puesta en valor de las particularidades de las nuevas generaciones,
- generación C (generación conectada),
- políticas para reforzar una gestión ágil y la comunicación también en el ámbito intersectorial y multidisciplinar, garantizando la interoperabilidad entre la ciencia, la fabricación y las industrias 4.0,
- apoyo al papel de los ingenieros y técnicos y de sus organizaciones socioprofesionales en la utilización de los programas de I+D y los Fondos Estructurales,
- medidas para fomentar la asunción de responsabilidades y la aplicación de códigos éticos, en particular, en la contratación pública —recurriendo al sistema de las nuevas directivas⁽⁵⁾ mediante redes de empresas y agrupaciones de colaboración— y en las categorías específicas de contratación ecológica y contratación en el ámbito de la defensa y la protección civil,
- un marco de cooperación internacional con un acceso más fácil a los mercados de terceros países, y
- modificaciones de las normas a fin de garantizar una protección de los derechos de propiedad intelectual adecuada para el desarrollo de la sociedad de la información.

3.2. Reconocimiento mutuo de las cualificaciones y las profesiones, movilidad y espíritu de empresa

3.2.1. El CESE considera que un alto nivel de formación y cualificación en ingeniería es un requisito previo para lograr un sistema de reconocimiento mutuo eficaz: rebajar el nivel educativo para incrementar la movilidad entrañaría el riesgo de reducir la confianza mutua en una UE basada en el conocimiento con capacidad para afrontar los nuevos retos de la ingeniería.

3.2.2. En opinión del CESE, es preciso desarrollar un enfoque articulado común —tarjeta profesional europea⁽⁶⁾— lo que presupone una mayor convergencia de los itinerarios de formación, la adopción de un régimen reglamentario de la UE, facultativo y en paralelo, para una tarjeta profesional de la UE voluntaria y el establecimiento de un marco común de formación y de sistemas de convalidación de cualificaciones adquiridas de manera formal o informal.

3.2.3. El CESE recomienda que se apliquen medidas concretas para revitalizar las profesiones de ingeniero y técnico, como principales protagonistas de la rápida transposición de la investigación en aplicaciones comerciales y soluciones de los problemas de la sociedad. En particular, el CESE solicita que se refuerce específicamente para los ingenieros la iniciativa «Erasmus para Jóvenes Emprendedores» (EYE) y los mecanismos de microcrédito y que se convoque un premio de la UE para el ingeniero creativo, a fin de dar a la profesión la oportunidad de adquirir más visibilidad e incentivar la concepción de ideas y proyectos de ingeniería de excelencia.

3.3. Formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida formales e informales

3.3.1. Dada la velocidad del progreso tecnológico, el CESE considera importante que Europa apoye el desarrollo de módulos formativos en asociación con la industria, para la obtención de elevados niveles de competencias específicas y el desarrollo del *aprendizaje colaborativo* y de proyectos de *aprendizaje basado en la práctica* para una mejor comunicación interpersonal, así como módulos en línea de tecnología digital y redes de comunicación para recopilar y evaluar la información.

3.3.2. Hay que desarrollar —con ayuda de la reglamentación de la UE— normas globales de validación de las capacidades de liderazgo y asunción de riesgos adquiridas en el aprendizaje no formal⁽⁷⁾.

3.3.3. La valorización de las competencias de las nuevas generaciones: la «generación conectada» requiere un nuevo enfoque de las estructuras de producción, organización, comunicación y liderazgo.

⁽⁵⁾ DO L 94 del 28.3.2014, p. 1, p. 65 y p. 243.

⁽⁶⁾ DO L 354 del 28.12.2013, p. 132.

⁽⁷⁾ European Institute for Industrial Leadership (*Position Paper P20-2015*).

3.4. Imagen y futuro de los ingenieros en la reindustrialización de la UE

3.4.1. El CESE considera que debería subrayarse y valorizarse en mayor medida el papel clave que corresponde a los ingenieros y profesionales técnicos a la hora de abordar los problemas que los retos de la reindustrialización plantean a la sociedad europea, e insta a que se ponga en marcha un ejercicio de prospectiva participativa —con la participación de los agentes del desarrollo, las administraciones, los responsables políticos y las partes interesadas— que determine y destaque los futuros perfiles necesarios a la profesión, en términos de solución de los problemas, rápida adquisición y aplicación de las nuevas tecnologías.

3.4.2. A este respecto, debería otorgarse un papel específico a los ingenieros para que certifiquen este proceso de reindustrialización en lo que concierne a su sostenibilidad económica, social y medioambiental, a fin de lograr una transición gradual hacia una economía circular «que incluya la reelaboración y el nuevo consumo»⁽⁸⁾.

3.5. El papel de los ingenieros y técnicos en la utilización de los programas de I+D y los Fondos Estructurales

3.5.1. El CESE considera que los ingenieros y técnicos europeos constituyen un recurso clave en el proceso de reindustrialización como factor para acelerar la transformación de la investigación en aplicaciones innovadoras comerciales y resolver problemas complejos de la transición hacia una economía social de mercado sostenible, sana y competitiva; que este recurso debe poder acceder a soluciones innovadoras que premien la calidad y no solo la rentabilidad, y contar con su apoyo, y que fomenten todas las formas de colaboración en red y en agrupaciones mediante políticas y programas de la UE, empezando por:

- las acciones estratégicas de la Agenda Digital,
- Horizonte 2020, por ejemplo, mediante tecnologías facilitadoras esenciales,
- COSME y FEI, y
- los Fondos Estructurales y de Cohesión.

4. Observaciones finales

4.1. La UE se enfrenta a retos importantes que constituyen otros tantos desafíos para los ingenieros europeos:

- perspectivas de envejecimiento de la población,
- digitalización generalizada e intrusiva,
- creciente escasez de recursos en un contexto medioambiental y climático cada vez más crítico,
- globalización geopolítica y financiera con el desplazamiento del centro de gravedad fuera de Europa,
- convergencia de las tecnologías, en particular TIC, nanobiotecnologías y sistemas de 3D,
- problemas complejos de gestión integrada, en particular en las megalópolis,
- internet de los productos y servicios y redes inteligentes que crecen de manera exponencial con el desarrollo de las industrias 4.0,
- enorme desarrollo autónomo del fenómeno de la inteligencia colectiva conectada en tiempo real (*social brain*) entre las generaciones conectadas.

4.2. En opinión del CESE, la nueva «generación conectada» de ingenieros debería adquirir mayores niveles de cualificación y competencias formales e informales, puesto que los niveles más simples de resolución de problemas serán confiados a sistemas digitales autónomos, y desarrollar capacidades interdisciplinarias y flexibilidad para gestionar problemas complejos.

⁽⁸⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 91.

4.3. Las organizaciones en las que trabajen ingenieros deberían desarrollar, sobre la base del marco europeo de cualificaciones profesionales, módulos de formación digitales y sistemas con modalidades de gobernanza adaptadas a las características de los nuevos ingenieros, que refuercen los valores y la misión empresarial compartidos, facilitando entornos y carreras atractivos.

4.4. A juicio del CESE, las organizaciones representativas y las asociaciones profesionales de ingenieros deberían encontrar más espacios de convergencia, en el ámbito europeo, con el fin de poder asumir un papel más activo tanto dentro como fuera de la UE, que permitiera crear un **mercado único del ingeniero europeo**.

4.5. El CESE recomienda que se adopten medidas concretas para constituir el **Foro Europeo de las Profesiones Liberales**, en cuyo ámbito estén ampliamente representados los colegios, organizaciones o asociaciones profesiones ⁽⁹⁾ de los ingenieros independientes y las pymes de ingeniería, y pide la creación de un **portal del ingeniero europeo** que facilite un espacio interactivo para abordar problemáticas importantes como la gestión de la responsabilidad, la protección de la propiedad intelectual, los sistemas de fiscalidad y los regímenes de pensiones.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Nanotecnología para una industria química competitiva»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 071/05)

Ponente: Egbert BIERMANN

Coponente: Tautvydas MISIŪNAS

En su pleno de 28 de mayo de 2015, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

Nanotecnología para una industria química competitiva

(dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 115 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya las iniciativas para diseñar una política industrial europea, en especial para promover las tecnologías clave, lo que significa mejorar la competitividad europea. Cuando Europa habla con una sola voz a nivel internacional se refuerza su papel en el diálogo mundial. La capacidad de innovación de los nanomateriales y la nanotecnología —en especial en la industria química— contribuye sustancialmente a ese fin.

1.2. Una iniciativa para promover la nanotecnología puede por tanto ser la base para seguir desarrollando conjuntamente la política industrial europea. La investigación y el desarrollo son dos áreas tan complejas que no pueden dejarse solo en manos de empresas individuales o instituciones. Esto requiere una cooperación integrada entre universidades, instituciones científicas, empresas y viveros de empresas. Un elemento positivo para este fin son los centros de investigación como los que se han establecido, por ejemplo, en el sector químico y farmacéutico. Es preciso garantizar una integración de las pymes.

1.3. Para la nanotecnología es preciso seguir desarrollando polos de excelencia europeos (nanoclústeres). Es necesario vincular los centros de competencias de los ámbitos de la economía, la ciencia, la política y la sociedad, a fin de promover la transferencia de tecnología y la colaboración digital y personal, la mejora de la evaluación del riesgo, un análisis específico del ciclo de vida o la seguridad de los nanoproductos.

Los instrumentos financieros del programa marco de investigación Horizonte 2020 en materia de nanotecnología deben configurarse de forma más sencilla y flexible, sobre todo para las pymes. Deben reforzarse los programas de financiación públicos y fomentarse la movilización de financiación privada.

1.4. Para incorporar de manera más eficaz la nanotecnología multidisciplinar a los sistemas de educación y formación continua debería involucrarse a científicos y técnicos especializados de los campos de la química, biología, ingeniería, medicina o ciencias sociales. Las empresas deben responder a las necesidades crecientes de cualificación de sus empleados con medidas de educación y formación continua. Los trabajadores deben participar con su experiencia y su competencia.

1.5. El proceso de normalización de la UE debe seguir fomentándose. Las normas desempeñan un papel esencial en el cumplimiento de la legislación, especialmente cuando se requiere un certificado de riesgo para la seguridad de los empleados. Por lo tanto, es preciso elaborar materiales de referencia certificados a fin de testar procedimientos que midan las características de los nanomateriales.

1.6. Los consumidores deben estar plenamente informados en relación con los nanomateriales. Es indispensable la promoción social de la aceptación de estas tecnologías clave. Debe existir un diálogo regular entre los consumidores, las organizaciones ecologistas, la comunidad empresarial y los responsables políticos. Para ello se deben desarrollar plataformas de información e instrumentos de aceptación a nivel europeo.

1.7. El CESE espera que la Comisión Europea establezca un observatorio de los nanomateriales que se encargue de registrar y evaluar sus procesos de desarrollo y aplicaciones, la gestión de residuos y la valoración (reciclaje). Debe observar y evaluar los efectos en el empleo y el mercado de trabajo y describir las consecuencias que deben extraerse a nivel político, económico y social. Antes del año 2020 debería presentarse un informe actualizado sobre nanomateriales y nanotecnología en Europa, que exponga las líneas de desarrollo posibles hasta 2030.

2. La nanotecnología en una Europa innovadora

2.1. La Comisión Europea ha emprendido, tanto en el pasado como en la actualidad, numerosas iniciativas para promover la innovación y las tecnologías clave con el objetivo de aumentar la competitividad. Son ejemplo de ello las comunicaciones de la Comisión sobre una «Estrategia común en la UE para las tecnologías facilitadoras esenciales» (2009 y 2012) y la Comunicación «Investigación e innovación» de 2014. En varios dictámenes del CESE ⁽¹⁾ se ha otorgado una particular importancia a las nanotecnologías.

2.2. Con la adopción del plan Juncker en 2014, la política industrial de la UE adquiere una importancia especial y, con ella, también la promoción de tecnologías innovadoras. Las tecnologías preferentes formuladas demuestran que una política industrial europea competitiva debe centrarse estratégicamente en tecnologías y materiales orientados al futuro. Esto es especialmente importante para la industria química y farmacéutica.

2.3. La industria química y farmacéutica europea es un motor de innovación para otros sectores. En el desarrollo de nuevos productos, la nanotecnología desempeña un papel esencial. Esto aumenta la competitividad de este sector y contribuye al desarrollo sostenible de la industria.

2.4. En la actualidad, los nanomateriales están presentes en muchos productos de la vida diaria (por ejemplo, las prendas deportivas, los cosméticos o los revestimientos). Pero también permiten hacer innovaciones en nuevos productos y procesos (como la tecnología energética y medioambiental, la ingeniería médica, la óptica, el desarrollo y fabricación de microprocesadores, la protección de datos técnicos, la industria de la construcción, así como productos como los barnices y pinturas, los medicamentos o los productos de ingeniería médica).

2.5. Debido a su pequeño tamaño, los nanomateriales pueden presentar nuevas propiedades ópticas, magnéticas, mecánicas, químicas y biológicas. Con ellos se pueden desarrollar productos innovadores con nuevas funciones y cualidades especiales.

2.6. Los «nanomateriales» son, según una de las recomendaciones adoptadas por la Comisión Europea, materiales cuyos constituyentes principales tienen una dimensión de entre 1 y 100 milmillonésimas partes de un metro. Esta definición constituye un avance importante, ya que describe con claridad qué materiales deben considerarse nanomateriales y posibilita la elección del procedimiento de ensayo más apropiado ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Los textiles técnicos, motor de crecimiento» (DO C 198 de 10.7.2013, p. 14) y Dictamen del CESE sobre el tema «Estrategia europea para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 175).

⁽²⁾ Comisión Europea, Bruselas, 18 de octubre de 2011. Un nanómetro equivale a una milmillonésima parte de un metro, longitud que puede albergar entre cinco y diez átomos. Un nanómetro es, en comparación con un metro, como una pelota de fútbol en comparación con el globo terrestre. El término nanotecnología hace referencia a la medición, el desarrollo, la fabricación y utilización selectiva y controlada de nanomateriales, cuya estructura, partículas, fibras o placas poseen unas dimensiones menores a 100 nanómetros.

2.7. La nanotecnología ofrece un gran potencial de crecimiento. Los expertos calculan, para el período comprendido entre 2006 y 2021, un aumento de 8 000 millones de dólares a 119 000 millones anuales⁽³⁾.

3. La nanotecnología en la industria química y en la medicina⁽⁴⁾

3.1. El espectro de la nanotecnología en la industria química es enorme. Cabe señalar que gran parte de los conceptos subordinados con el prefijo «nano» no son nuevos, aunque la palabra «nanotecnología» sí que suena a novedad. Las vidrieras de las iglesias que se construyeron durante la Edad Media incluían nanopartículas de oro. Lo realmente nuevo en nanotecnología, tal como la entendemos hoy, es que se conoce mejor su modo de acción.

3.2. La nanotecnología ofrece muchos campos de aplicación para la medicina. El deseo de transportar un ingrediente activo hasta el tejido enfermo es tan antiguo como la fabricación de medicamentos y surge del hecho de que muchos fármacos provocan graves efectos secundarios. Dichas reacciones adversas a menudo son consecuencia de una distribución no específica de los fármacos en el organismo. El desarrollo de sistemas de transporte de fármacos a escala nanométrica permite enriquecer los tejidos enfermos de forma selectiva con fármacos y, de este modo, reducir los efectos secundarios.

3.3. Existen desarrollos nanotecnológicos en el ámbito de las ciencias biológicas, como por ejemplo los «biochips» para pruebas, con ayuda de los cuales se pueden detectar y tratar en una etapa temprana enfermedades como el Alzheimer, el cáncer, la esclerosis múltiple o la artritis reumatoide⁽⁵⁾. Los medios de contraste basados en las nanopartículas consiguen unir las células enfermas y permiten un diagnóstico mucho más rápido y preciso. Los nanogeles aceleran la regeneración del tejido cartilaginoso. Las nanopartículas que pueden superar la barrera hematoencefálica contribuyen, por ejemplo, al tratamiento dirigido a tumores cerebrales⁽⁶⁾.

3.4. En las membranas artificiales, pequeños poros de alrededor de 20 nanómetros sirven para filtrar gérmenes, bacterias y virus presentes en el agua. La llamada ultrafiltración se utiliza tanto para la purificación del agua potable como para la depuración de las aguas residuales procedentes de procesos de producción industriales.

3.5. En un futuro cercano, la nanotecnología aumentará de forma decisiva el rendimiento de las células solares. Mediante nuevos revestimientos superficiales se puede incrementar la obtención de energía y conseguir una eficiencia energética mucho mayor.

3.6. Ya sea como aditivo en plásticos, metales u otros materiales, los denominados nanotubos pueden dotar de nuevas propiedades a los tubos nanométricos de carbono o grafeno. Mejoran, por ejemplo, la conductividad, incrementan la resistencia mecánica o promueven la construcción ligera.

3.7. También el aprovechamiento de las instalaciones eólicas puede ser más eficiente con la nanotecnología. Los nuevos materiales consiguen que los aerogeneradores sean más ligeros y que se reduzcan así los costes eléctricos, al tiempo que se consigue una construcción óptima de las instalaciones eólicas.

3.8. Cerca del 20 % del consumo energético mundial se destina a la iluminación. Dado que la investigación en nanotecnología incluye las bombillas de bajo consumo, que necesitan mucha menos energía eléctrica, se prevé una reducción de más un tercio. Y gracias a las baterías de iones de litio, que no serían posibles sin la nanotecnología, el automóvil eléctrico es viable por vez primera.

3.9. El hormigón es uno de los materiales de construcción más extendido. Gracias a las nanopartículas de cristal de calcio se pueden conseguir piezas de hormigón prefabricadas de la mejor calidad en un tiempo muy reducido, y con muy poco consumo de energía.

3.10. La industria automovilística ya está trabajando con nanorevestimientos que poseen propiedades especiales. Estos avances también son aplicables a otros sectores de transporte, como el aeronáutico o el naval.

⁽³⁾ Fuente: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf

⁽⁴⁾ En lo sucesivo, el término «industria química» incluye también a la industria farmacéutica.

⁽⁵⁾ Fuente: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf

⁽⁶⁾ Fuente: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf

4. La nanotecnología como factor económico

4.1. Los factores de competitividad en el mercado mundial están en constante evolución. Algunos se planifican, otros en cambio surgen de manera imprevista. Para asegurar la continuidad de estas evoluciones se adoptan planes de acción. Por este motivo se acordó en 2010 la Estrategia Europa 2020, que tiene como objetivo conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador con una mayor coordinación de las medidas de carácter transeuropeo. De este modo puede ganarse la «batalla por la innovación» que se ha desencadenado abiertamente, y que afecta a la investigación y el desarrollo, la protección de las patentes y también de los centros de producción y los puestos de trabajo.

4.2. La industria química es uno de los sectores industriales que ha logrado el mayor éxito en la UE, con una facturación de 527 000 millones EUR en 2013, lo que la sitúa en la segunda posición a nivel mundial. A pesar de esta fortaleza, la situación actual sigue causando preocupación. Tras un cambio de tendencia coyuntural, la producción lleva estancada desde principios de 2011. La cuota europea en la producción y exportaciones a nivel mundial lleva reduciéndose durante un largo período de tiempo ⁽⁷⁾.

4.3. En 2012 la industria química invirtió en la UE unos 9 000 millones EUR en investigación, y desde 2010 la inversión está estancada en esa cifra. Por el contrario, la investigación y desarrollo en nanotecnología en países como Estados Unidos, China, incluso en Japón y Arabia Saudí, tiene cada vez mayor protagonismo y, por lo tanto, su competitividad también se verá beneficiada.

5. La nanotecnología como factor medioambiental

5.1. Una economía respetuosa con el medio ambiente constituye un factor importante para la competitividad de la política industrial europea, tanto en lo que respecta al mercado único como al mercado mundial.

5.2. Los nanomateriales, en su condición de materias primas, intermedias o productos finales, aportan una importante contribución a la mejora de la eficiencia en materia de transformación energética y reducción del consumo de energía. La nanotecnología ofrece una perspectiva de reducción de las emisiones de CO₂ ⁽⁸⁾, y con ello contribuye a mitigar el cambio climático.

5.3. El Estado federado de Hesse ha publicado un estudio que pone de relieve el potencial innovador de la nanotecnología para la protección medioambiental ⁽⁹⁾, por ejemplo, para el tratamiento y purificación del agua, la gestión de residuos, la eficiencia energética y el control de la calidad del aire. De este estudio se desprende que ello repercute en un mayor volumen de pedidos para las pymes. La industria química investiga y desarrolla las bases, materias primas y productos finales correspondientes.

5.4. Los componentes medioambientales, como parte del concepto de sostenibilidad, deben integrarse en las estrategias de las empresas, incluidas las de las pymes. Los trabajadores deben integrarse de forma activa en estos procesos.

5.5. El principio de precaución es un elemento esencial de la política medioambiental y sanitaria en Europa. Los perjuicios y amenazas para el medio ambiente o la salud de las personas deben reducirse al mínimo de forma preventiva. Sin embargo, es necesario salvaguardar la proporcionalidad de los costes, los resultados y el esfuerzo realizado en la aplicación de las medidas de prevención, en particular, para la protección de las pymes.

⁽⁷⁾ Informe de Oxford Economics: Evolution of competitiveness in the European chemical industry: historical trends and future prospects («Evolución de la competitividad en la industria química europea: tendencias históricas y perspectivas de futuro»), octubre de 2014.

⁽⁸⁾ El **Instituto Fraunhofer de Energía Eólica y Tecnología de Sistemas Energéticos** en Alemania y la agencia ENEA en Italia han desarrollado una tecnología de almacenamiento de CO₂ como gas metano. Fuente: **Instituto Fraunhofer de Energía Eólica y Tecnología de Sistemas Energéticos, 2012**.

⁽⁹⁾ Fuente: Ministerio de Economía y Transporte de Hesse, *Einsatz von Nanotechnologie in der hessischen Umwelttechnologie* («Empleo de la nanotecnología en la tecnología ambiental de Hesse»), 2009.

6. La nanotecnología como factor de empleo y como factor social

6.1. El potencial de empleo que ofrece la nanotecnología en la industria química ocupa un lugar destacado a nivel mundial. La cifra de puestos de trabajo en el sector de la nanotecnología se puede calcular hoy en día en la Unión Europea entre los 300 000 y 400 000 ⁽¹⁰⁾.

6.2. Además de este crecimiento, hay que tener también en cuenta los riesgos derivados de la destrucción de empleo, la deslocalización de los centros de producción o la evolución de las cualificaciones profesionales.

6.3. Se trata, por un lado, del número de empleos y, por otro, de la calidad del empleo. En los «sectores de la nanotecnología» de las distintas empresas, no solo de la industria química, los puestos de trabajo que se crean son, por lo general, puestos bien remunerados para trabajadores cualificados ⁽¹¹⁾.

6.4. De ahí que exista una gran demanda de formación y reciclaje dentro de las empresas. Surgen nuevas formas de cooperación. La cooperación social es un factor innovador en el sentido de que debe tener lugar un constante diálogo, por ejemplo, sobre organización laboral, protección sanitaria y formación continua. En la industria química alemana existen amplios acuerdos de colaboración entre los interlocutores sociales ⁽¹²⁾.

7. Oportunidades y riesgos de la nanotecnología

7.1. Hoy en día, la Comisión Europea destina al año entre 20 y 30 millones EUR a la investigación de la seguridad en la nanotecnología. Además, cada año los Estados miembros aportan aproximadamente 70 millones EUR ⁽¹³⁾. Se trata de un marco razonable y adecuado.

7.2. Es preciso coordinar un programa integral a largo plazo de investigación pública y privada a nivel europeo, a fin de hacer extensivos los conocimientos sobre nanomateriales, sus características, las oportunidades y los riesgos que implican para la salud de los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente.

7.3. Muchas empresas químicas han tomado diferentes medidas en lo que se refiere a la gestión del riesgo a fin de poner en práctica con responsabilidad una protección laboral y una seguridad de los productos sostenibles. A menudo esto tiene lugar al amparo de la iniciativa establecida a nivel mundial por parte de la industria química «Responsible Care» ⁽¹⁴⁾. Existen iniciativas similares en otros sectores.

7.4. La responsabilidad con respecto a los productos se aplica desde la fase de investigación hasta la de eliminación. En la fase de desarrollo, las empresas estudian la manera de fabricar y utilizar de manera segura sus nuevos productos. Estas investigaciones deben finalizar —y deben presentarse observaciones sobre la seguridad de utilización de los productos— antes de su comercialización. Además, las empresas deben indicar las modalidades apropiadas de eliminación de sus productos.

7.5. En sus intervenciones sobre la seguridad de los nanomateriales, la Comisión Europea destaca que estudios científicos han demostrado que los nanomateriales se pueden considerar en esencia «sustancias químicas normales» ⁽¹⁵⁾. El conocimiento sobre las propiedades de los nanomateriales está en constante crecimiento. Se pueden aplicar los métodos disponibles actualmente para la valoración de riesgos.

⁽¹⁰⁾ Otto Linher, Comisión Europea, Grimm *et al*: *Nanotechnologie: Innovationsmotor für den Standort Deutschland* («Nanotecnología: motor de innovación para Alemania»), Baden-Baden, 2011.

⁽¹¹⁾ IG BCE/VCI: *Zum verantwortungsvollen Umgang mit Nanomaterialien* («Por un planteamiento responsable de los nanomateriales»). Documento de síntesis, 2011.

⁽¹²⁾ IG BCE: *Nanomaterialien — Herausforderungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz* («Nanomateriales: retos para la protección del trabajo y la salud»).

⁽¹³⁾ Otto Linher, Comisión Europea.

⁽¹⁴⁾ <http://www.icca-chem.org/en/Home/Responsible-care/>

⁽¹⁵⁾ Documento de reflexión para la elaboración de las Directrices de la OMS para la protección de los trabajadores contra los riesgos potenciales derivados de la manipulación de nanomateriales fabricados (*Guidelines on Protecting Workers from Potential Risks of Manufactured Nanomaterials*).

7.6. La Comisión Europea considera que REACH⁽¹⁶⁾ es el mejor marco para la gestión del riesgo que entrañan los nanomateriales. Para la gestión de los nanomateriales sería necesario incluir aclaraciones y precisiones en los anexos del Reglamento y las directrices REACH de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, aunque no sería necesario incluirlas en el texto principal del Reglamento⁽¹⁷⁾.

7.7. En la industria farmacéutica, las prácticas correctas de fabricación desempeñan una función principal en la transformación de nanomateriales. Dichas prácticas incluyen directivas para garantizar la calidad del proceso de producción de medicamentos y fármacos.

7.8. Por supuesto, los consumidores deben estar informados. Un ejemplo positivo de ello son las conversaciones que mantienen las grandes empresas químicas en materia de nanotecnología⁽¹⁸⁾. Estos diálogos tienen por objetivo informar, suscitar la adhesión del público y detectar los peligros. Con el fin de que la información sobre nanomateriales sea más accesible, la Comisión Europea lanzó a finales de 2013 una plataforma web⁽¹⁹⁾. Contiene indicaciones sobre todas las fuentes de información disponibles, que incluyen registros nacionales o relacionados con la industria.

8. Factores de competitividad y de impulso de la nanotecnología en Europa

8.1. La existencia de un entorno positivo en materia de investigación e innovación es un factor esencial para la competitividad. Se trata de innovaciones de productos y procesos, así como de renovaciones sociales. La importancia de la nanotecnología merece un mayor reconocimiento y apoyo en las prioridades de la UE, así como en sus programas de investigación y de ayudas regionales.

8.2. La investigación y el desarrollo deben asumir un papel clave en la UE. Es importante conseguir que las empresas emergentes y consolidadas, las universidades y los organismos dedicados a la investigación tanto aplicada como fundamental, se conecten en redes, cooperen y se agrupen como clústeres a nivel europeo. De este modo se puede generar un potencial de innovación eficaz. Deben establecerse centros en puntos geográficos clave con el fin de mejorar al máximo la colaboración total entre las diversas empresas.

8.3. La formación y el reciclaje profesional son un factor clave para los procedimientos altamente innovadores como la nanotecnología. La combinación de trabajadores especializados y licenciados universitarios ha demostrado tener los mayores efectos de innovación allí donde se favorece el intercambio de conocimientos entre los distintos tipos de titulaciones, mediante medidas organizativas o de gestión de personal complementarias como el trabajo en equipo, la rotación de puestos de trabajo y la delegación de decisiones. La batalla mundial por la innovación también lleva consigo la competencia para conseguir los profesionales mejor cualificados. Corresponde al sector económico y a los responsables políticos desarrollar sistemas de incentivos adecuados.

8.4. Una mayor flexibilidad en relación con la organización de la investigación y menos requisitos y cargas burocráticas favorecerían la competitividad. Los medicamentos, la ingeniería médica, los revestimientos superficiales y la ingeniería medioambiental tienen una gran importancia para las exportaciones europeas y para el mercado interior. En especial, la orientación al mercado único con prioridades regionales ofrece una amplia variedad de oportunidades para las pymes.

8.5. Los costes del factor trabajo no deben considerarse únicamente como costes salariales. Los cálculos deben integrar también los costes de gestión (por ejemplo, para las actividades de control y de garantía de la calidad).

8.6. Los costes energéticos son un factor relevante para la competitividad de la industria química, un sector con un gran consumo de energía. Los precios energéticos competitivos y un suministro energético estable en la UE son requisitos necesarios para conseguir que las empresas sean competitivas, en especial las pymes.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ REACH es el Reglamento relativo al registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (<http://echa.europa.eu/es/home>).

⁽¹⁷⁾ Fuente: Sector del diálogo social, Consejo Europeo de la Industria Química.

⁽¹⁸⁾ <http://www.cefic.org/Documents/PolicyCentre/Nanomaterials/Industry-messages-on-nanotechnologies-and-nanomaterials-2014.pdf>

⁽¹⁹⁾ https://ihcp.jrc.ec.europa.eu/our_databases/web-platform-on-nanomaterials

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

512.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2014»

[COM(2015) 247 final]

(2016/C 071/06)

Ponente: Sra. Reine-Claude MADER

El 6 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2014»

[COM(2015) 247 final].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 17 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 128 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. EL CESE valora positivamente las diferentes iniciativas emprendidas por la Comisión para promover una competencia leal que proteja los intereses de los agentes económicos (empresas, consumidores, trabajadores).

1.2. El CESE apoya las acciones llevadas a cabo por la Comisión para garantizar el cumplimiento de las normas sobre competencia, en particular las emprendidas contra las prácticas anticompetitivas, como por ejemplo los abusos de posición dominante que ponen trabas al desarrollo económico de la UE y, concretamente, de las pymes, que desempeñan un papel fundamental respecto del crecimiento y el empleo, así como de las empresas de la economía social que aportan cohesión social.

1.3. Lamenta, sin embargo, que una vez más la Comisión no haya adoptado un verdadero mecanismo judicial de acciones colectivas a fin de satisfacer efectivamente los derechos de indemnización de las víctimas de prácticas contrarias a la competencia.

1.4. Acoge favorablemente el trabajo realizado por la Comisión para que las normas se conozcan y sean transparentes, lo que permite ofrecer una estabilidad a las empresas y, por consiguiente, al mercado. A ese respecto, quiere subrayar que las prácticas del sector de la distribución merecen una atención constante.

1.5. El CESE se congratula por el impulso que la Comisión ha dado a la cooperación con las autoridades nacionales de competencia (ANC), que pueden desempeñar un papel decisivo especialmente en cuestiones de prevención y desarrollo de programas de concienciación sobre el derecho de la competencia. Considera que, para ello, estas autoridades deben disponer de los medios necesarios.

1.6. Habida cuenta de la globalización de los intercambios, esta cooperación debe desplegarse a nivel internacional para que Europa no se vea afectada por la competencia desleal.

1.7. El CESE desea que el diálogo entre las diferentes instituciones europeas (PE, CESE, Comité de las Regiones Europeo) se consolide y se intensifique.

1.8. El CESE respalda las mejoras aplicadas a las normas sobre ayudas estatales que se han adaptado para apoyar a las empresas innovadoras, especialmente las del sector digital, que ofrecen unas perspectivas muy interesantes en términos de desarrollo económico y creación de empleo, al servicio de los consumidores y de las empresas.

1.9. Consciente de las limitaciones de la Comisión a la hora de intervenir en la optimización fiscal, el CESE desea que la Comisión prosiga sus esfuerzos para poner remedio a las distorsiones de tipo fiscal y social, reducir las o eliminarlas en la medida de sus posibilidades, y procurar que esta actuación no acarree un empeoramiento de la situación.

1.10. El CESE considera que hay que prestar mucha atención al mercado de la energía. Está a favor de la creación de una Unión Europea de la Energía para garantizar la seguridad del abastecimiento y del suministro energético con una tarifa asequible en todo el territorio.

1.11. Por otra parte, concede importancia a las medidas que contribuyen al ahorro de energía, a la mejora de la eficacia energética y al desarrollo de las energías renovables.

1.12. Considera que la apertura del mercado de la energía debe beneficiar a los consumidores particulares que carecen de una capacidad real de negociación.

1.13. El CESE desea que se hagan todos los esfuerzos necesarios para garantizar el libre acceso a la tecnología digital con el fin de permitir el desarrollo económico de las zonas rurales. Este objetivo justifica la complementariedad de las inversiones privadas y las ayudas públicas.

1.14. El CESE invita a la Comisión a seguir prestando especial atención a la oferta de servicios financieros para que la economía real pueda financiarse y los consumidores puedan seguir beneficiándose de las mejores condiciones en cuanto a los servicios que utilizan.

1.15. Por último, el CESE recuerda que el seguimiento y la evaluación de las acciones políticas emprendidas son imprescindibles.

2. Contenido del informe sobre la política de competencia de 2014

2.1. Este informe anual se centra básicamente en el mercado único digital, la política energética y los servicios financieros. El informe menciona también las cuestiones relacionadas con la mejora de la competitividad de la industria europea, el control de las ayudas estatales, el impulso de una cultura de la competencia en la UE y fuera de ella, y el diálogo interinstitucional.

2.2. Pone de relieve la economía digital, que se considera un factor que podría estimular la innovación y el crecimiento de los sectores de la energía, el transporte, los servicios públicos, la sanidad y la educación. Para conseguirlo, se han utilizado todas las herramientas del derecho de la competencia con el objetivo de apoyar el desarrollo y la modernización de las infraestructuras, como las redes de banda ancha, llamadas de «nueva generación», mediante ayudas estatales, sin perjuicio del principio de neutralidad tecnológica.

2.3. El mercado de los dispositivos móviles inteligentes evoluciona a gran velocidad, como ha demostrado la adquisición de WhatsApp por Facebook al finalizar la primera fase del examen de la concentración, autorizada sin condiciones por la Comisión Europea de acuerdo con el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo⁽¹⁾ sobre el control de las concentraciones⁽²⁾.

2.4. El año 2014 permitió nuevamente constatar que la aplicación del derecho de la competencia en el sector digital se caracteriza por una compleja relación y un equilibrio necesario con el respeto de los derechos de la propiedad intelectual que se derivan de una patente, como demuestran las decisiones de Samsung y Motorola⁽³⁾, o de un derecho de autor, como prueba la incoación de un procedimiento formal contra varios estudios de producción americanos y organismos europeos de radiodifusión televisiva de pago en el asunto sobre el denominado «acceso transfronterizo a contenidos de televisión de pago»⁽⁴⁾.

2.5. El informe menciona a continuación al sector de la energía subrayando la necesidad de reformar la política energética europea. La Comisión tiene la intención de respaldar las inversiones en las infraestructuras enmarcando las ayudas estatales y simplificando su ejecución. De hecho, el nuevo Reglamento General de Exención por Categorías prevé que, en determinadas condiciones, la autorización previa de la Comisión deje de ser necesaria⁽⁵⁾ en el caso de las ayudas para las infraestructuras energéticas, las ayudas para el fomento de la eficacia energética de los edificios y el apoyo para la producción de energías renovables, la descontaminación de los lugares contaminados y el reciclaje.

2.6. En cambio, las ayudas para la energía nuclear no están incluidas en las nuevas directrices. Estas siguen siendo objeto de examen por parte de los servicios de la Comisión a la luz del artículo 107 del TFUE, como fue el caso del proyecto británico destinado a subvencionar la construcción y la explotación de una nueva central nuclear en Hinkley Point⁽⁶⁾.

2.7. En conclusión, la política de competencia se ha utilizado como un instrumento destinado a hacer bajar los precios de la energía mediante la represión de comportamientos abusivos o de las prácticas colusorias de operadores como EPEX Spot y Nord Pool Spot (NPS)⁽⁷⁾ y OPCOM en Rumanía, donde este último había abusado de su posición dominante⁽⁸⁾, o incluso Bulgarian Energy Holding (BEH) en Bulgaria⁽⁹⁾, y Gazprom a propósito del abastecimiento de gas a Europa Central y Oriental⁽¹⁰⁾.

2.8. Asimismo, en 2014 la política de competencia también intentó mejorar la transparencia del sector financiero y respaldar la mejora de la regulación y la supervisión del sector bancario.

2.9. Así, la Comisión recurrió al control de las ayudas estatales concedidas en Grecia, Chipre, Portugal, Irlanda y España, asegurándose al mismo tiempo de que los bancos de desarrollo no falsearan la competencia⁽¹¹⁾.

2.10. Demandó en dos ocasiones a los bancos RBS y JP Morgan por haber participado, por una parte, en un cártel bilateral ilícito para influir en el tipo de interés de referencia Libor del franco suizo y, por otro lado, en un cártel con USB y Crédit Suisse, relativo al diferencial entre los precios de compra y venta de los productos derivados sobre tipos de interés del franco suizo en el EEE (Espacio Económico Europeo)⁽¹²⁾. La Comisión les impuso una multa de 32,3 millones EUR⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

⁽²⁾ Asunto M.7217, Facebook/WhatsApp, Decisión de la Comisión de 3 de octubre de 2014.

⁽³⁾ Asunto AT.39985, Motorola-Explotación de patentes esenciales sobre normas GPRS, Decisión de la Comisión de 29 de abril de 2014. Asunto AT.39939, Samsung-Explotación de patentes esenciales sobre normas UMTS, Decisión de la Comisión de 29 de abril de 2014.

⁽⁴⁾ Asunto AT.40023, Acceso transfronterizo a contenidos de televisión de pago, 13 de enero de 2014.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 316/2014 de la Comisión, de 21 de marzo de 2014, relativo a la aplicación del artículo 101, párrafo 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología (DO L 93 de 28.3.2014, p. 17), «Directrices relativas a la aplicación del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de transferencia de tecnología» (DO C 89 de 28.3.2014, p. 3).

⁽⁶⁾ Asunto SA.34947, Reino Unido — Apoyo a la central nuclear de Hinkley Point C, 8 de octubre de 2014.

⁽⁷⁾ Asunto AT.39952, Bolsas de intercambio de electricidad, Decisión de la Comisión de 5 de marzo de 2014.

⁽⁸⁾ Asunto AT.39984, OPCOM/Bolsa de electricidad rumana, Decisión de la Comisión de 5 de marzo de 2014.

⁽⁹⁾ Asunto AT.39767, BEH Electricity.

⁽¹⁰⁾ Asunto AT.39816, Abastecimiento de gas a Europa Central y Oriental, 4 de septiembre de 2012.

⁽¹¹⁾ Asunto SA.36061, UK Business Bank, Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 2014. Asunto SA.37824, institución financiera de desarrollo portuguesa, Decisión de la Comisión de 28 de octubre de 2014.

⁽¹²⁾ Asunto AT.39924, Derivados sobre tipos de interés del franco suizo, Decisión de la Comisión de 21 de octubre de 2014 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1190_fr.htm

⁽¹³⁾ No se impuso ninguna multa a RBS, que obtuvo una dispensa con arreglo a la Comunicación de clemencia de 2006 por haber revelado la existencia del cártel a la Comisión, eludiendo así una multa de cerca de cinco millones de euros por su participación en la infracción. UBS y JP Morgan obtuvieron una reducción de sus multas por haber cooperado en la investigación, acogiéndose al programa de clemencia de la Comisión. Los cuatro bancos que aceptaron un procedimiento de transacción con la Comisión, se beneficiaron de una reducción adicional del 10 % en su multa.

2.11. En conclusión, la Comisión sigue persiguiendo las prácticas comerciales anticompetitivas fundadas en las tasas multilaterales del intercambio aplicadas por Visa Europe, Visa Inc., Visa International y MasterCard: por una parte dotó de carácter vinculante a los compromisos propuestos por Visa Europa y, por otra parte, demandó a Visa Inc. y Visa International por las tasas interbancarias internacionales.

2.12. El informe también describe los esfuerzos realizados por la Comisión para estimular la competitividad de las empresas europeas y, en particular, de las pymes, favoreciendo su acceso a la financiación en su fase de desarrollo⁽¹⁴⁾, y apoyando la investigación y la innovación mediante un nuevo marco sobre ayudas que insta una exención por categorías⁽¹⁵⁾.

2.13. Las pymes son, asimismo, las primeras beneficiarias de la revisión de la Comunicación *de minimis*, que les proporciona indicaciones para evaluar si sus acuerdos entran o no en el ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE, que prohíbe los acuerdos ilícitos entre empresas⁽¹⁶⁾.

2.14. En 2014, la Comisión prestó también especial atención al aprovechamiento por determinadas empresas de la divergencia existente entre los regímenes fiscales de determinados Estados miembros para reducir su base imponible; además, ha emprendido investigaciones formales contra Apple en Irlanda, Starbucks en los Países Bajos y Fiat Finance & Trade en Luxemburgo.

2.15. El año transcurrido marca sobre todo el período de diez años de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1/2003 y la revisión del Reglamento sobre el control de las concentraciones⁽¹⁷⁾. En este sentido, el Informe indica que se acogerán con satisfacción todos los progresos relativos a la independencia de las autoridades de competencia y al dispositivo que les permita perseguir y sancionar las prácticas ilícitas. Insiste también en la necesidad de racionalizar en mayor medida el control de las concentraciones.

2.16. La Comisión señala asimismo que uno de los principales logros en el ámbito de la política de competencia en 2014 fue la adopción de la Directiva relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia, que entró en vigor en 2014, por considerar que, gracias a dicha Directiva, a los ciudadanos y las empresas europeos les será más fácil obtener una compensación efectiva por los perjuicios causados por infracciones en materia de competencia, tales como cárteles y abusos de posición dominante en el mercado.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE respalda la política de desarrollo digital, así como las iniciativas adoptadas para estimular la innovación y el crecimiento. Considera que la banda ancha debe ser accesible en todo el conjunto del territorio de la UE, para lo que podría ser necesario recurrir a las ayudas estatales combinadas con financiación complementaria por parte de la UE. A este respecto, las Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha deberían ser de utilidad⁽¹⁸⁾.

3.2. Por otra parte, no puede existir un mercado digital sin una red de banda ancha en el conjunto del territorio. Los objetivos de la Comisión son más modestos, teniendo en cuenta lo poco atractivas que resultan para los operadores privados determinadas zonas, en especial, las zonas rurales cuyo desarrollo económico hay que apoyar.

3.3. EL CESE apoya a la Comisión en su voluntad de sancionar el incumplimiento de las normas de la competencia; considera que el importe de las sanciones debe ser disuasorio y que las sanciones deberían incrementarse en caso de reincidencia. Además, deberá explicarse la política de competencia, también en las empresas, con el objetivo de prevenir los comportamientos contrarios a la competencia.

3.4. El CESE constata, al igual que la Comisión, que el número de usuarios de dispositivos móviles inteligentes está en aumento. En este caso, la innovación es crucial, pero deben establecerse unas «reglas del juego» abiertas y transparentes para los operadores. Considera que la omnipresencia de los grandes grupos internacionales, como Google, por citar solo uno, supone un riesgo de abuso de posición dominante y que es importante garantizar el respeto de las normas en vigor para permitir la entrada de nuevos operadores en el mercado.

⁽¹⁴⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo» (DO C 19 de 22.1.2014, p. 4).

⁽¹⁵⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación» (DO C 198 de 27.6.2014, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Comunicación relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Comunicación *de minimis*)» (DO C 291 de 30.8.2014, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, p. 1), Reglamento (CE) n.º 139/2004 (véase la nota 1 a pie de página).

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha» (DO C 25 de 26.1.2013, p. 1).

3.5. Además, considera que los titulares de patentes deben proponer acuerdos de licencia de patentes con arreglo a condiciones justas, razonables y no discriminatorias.

3.6. El Comité apoya la adaptación del marco legislativo de los derechos de autor a la era digital ⁽¹⁹⁾: debe «ir acorde a su tiempo», como bien subraya la Comisión.

3.7. En cuanto al funcionamiento de los mercados de la energía, el CESE considera que el desarrollo de la economía no puede lograrse sin una política energética común. Acoge con satisfacción la voluntad expresada por la Comisión de crear una Unión Europea de la Energía.

3.8. Cree que dicha Unión resultará beneficiosa tanto para las empresas como para los consumidores, que también deben poder beneficiarse de unos precios razonables y de la seguridad del abastecimiento.

3.9. El Comité está de acuerdo con la vigilancia que presta la Comisión al mercado de la energía para lograr una competencia real y con las iniciativas adoptadas para la eliminación de los obstáculos a la competencia en dichos mercados no regulados. Desea que la Comisión movilice todos los medios a su alcance para evitar fallos de funcionamiento que tengan repercusiones en la economía.

3.10. Por último, otorga especial importancia a las medidas que contribuyan al ahorro energético, a la mejora de la eficiencia energética y al desarrollo de las energías renovables y las bioenergías.

3.11. El CESE desea que todo el sector financiero sea más ético y transparente, y que fomente el crecimiento.

3.12. Se congratula de que el control de las ayudas estatales haya contribuido a la coherencia de las medidas adoptadas para remediar las dificultades financieras y a limitar las distorsiones de la competencia, reduciéndose al mínimo indispensable el recurso del dinero del contribuyente. Señala que el control de las ayudas estatales ha permitido limitar determinadas distorsiones de la competencia en el mercado, en el contexto del refuerzo y de la puesta en práctica de los mecanismos de vigilancia.

3.13. Pone de relieve las medidas de la Comisión destinadas a reducir los costes de utilización de las tarjetas de crédito que dieron lugar a una reducción de entre el 30 % y el 40 % de los costes de las operaciones en el mercado único.

3.14. El objetivo anunciado de promover el crecimiento económico es una necesidad absoluta y podría verse respaldado por la política de ayudas a la innovación que se recoge en el «Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación».

3.15. En anteriores dictámenes, el CESE acogió con satisfacción la iniciativa de la Comisión para modernizar las ayudas estatales y consideró que las nuevas directrices ⁽²⁰⁾ resultan más adecuadas a las necesidades de los Estados miembros y a las realidades del mercado. Considera que el refuerzo de la transparencia permitirá comprender mejor la asignación de las ayudas estatales. La supervisión de la Comisión permitirá asegurarse de que las ayudas se otorgan con arreglo a las normas establecidas. Por último, la evaluación permitirá a los Estados miembros asegurarse del buen uso de las ayudas concedidas.

3.16. La Comunicación de la Comisión sobre las condiciones que deben reunirse para promover la realización de proyectos europeos, junto con el anuncio de la creación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, deberá contribuir a alcanzar este objetivo.

3.17. Además, el CESE se congratula de que se reconozca la necesidad de conceder ayudas estatales para el rescate y la reestructuración de las empresas que tengan dificultades pero que resulten viables. Apoya las acciones dirigidas a poner fin a los cárteles ilícitos que perjudican al desarrollo, especialmente de las pymes creadoras de empleo, y que repercuten sobre el empleo y los precios.

3.18. El Comité observa que las grandes empresas siguen practicando la elusión fiscal aprovechando las divergencias entre los sistemas fiscales. Se felicita por los esfuerzos de la Comisión en búsqueda de soluciones para la elusión fiscal originada por distorsiones fiscales, restringirla o ponerle fin en la medida de sus posibilidades.

⁽¹⁹⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 72; DO C 44 de 15.2.2013, p. 104.

⁽²⁰⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo» (DO C 19 de 22.1.2014, p. 4).

3.19. Resultan de especial importancia los esfuerzos de la Comisión por asegurar la convergencia con y entre las autoridades nacionales de la competencia (ANC).

3.20. El Comité seguirá con atención las reacciones al Libro Blanco «*Hacia un control más eficaz de las concentraciones de empresas en la UE*» cuyo objetivo es mejorar los dispositivos existentes.

3.21. Teniendo en cuenta la universalización de los intercambios comerciales, el CESE respalda el desarrollo de la cooperación multilateral (OCDE, Red Internacional de Competencia, UNCTAD), así como los programas de cooperación y de asistencia técnica.

3.22. El diálogo mantenido por la DG Competencia con el PE, el CESE y el Comité de las Regiones Europeo debe garantizar la transparencia del debate interinstitucional sobre la política aplicada.

3.23. Esta voluntad de diálogo queda patente también en la carta de mandato remitida por el presidente Juncker a la Sra. Vestager, en la que hace hincapié en esta colaboración política.

3.24. Al contrario que la Comisión, el CESE no considera que la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²¹⁾ y la Recomendación relativa a los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo en el marco de las infracciones a las normas de competencia, puedan garantizar la debida defensa colectiva de los derechos de las víctimas de dichas infracciones.

4. Observaciones específicas

4.1. *El difícil equilibrio entre la innovación, la competencia y el derecho de propiedad industrial para un mercado digital conectado*

4.1.1. Según la Comisión, las claves de la eficacia de su estrategia digital residen en la mejora de los procedimientos de normalización y el aumento de la interoperabilidad. Queda por definir lo que entiende por «mejora» de los procedimientos de normalización.

4.1.2. El asunto Motorola⁽²²⁾, uno de los episodios de la «guerra de las patentes de los teléfonos inteligentes», se utiliza como ejemplo de las directrices que deberían seguir las empresas del sector. En este asunto, la Comisión consideró que Motorola, titular de patentes esenciales sobre normas GPRS, había abusado de su posición dominante al solicitar y ejecutar medidas cautelares contra Apple ante un tribunal alemán. Estas patentes se consideraban «esenciales» por ser necesarias para la aplicación de la norma GSM. Las empresas titulares de una patente esencial disponen en principio de un poder de mercado importante, de manera que los organismos de normalización suelen exigirles que se comprometan a conceder licencias de sus patentes esenciales en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias (en inglés *«fair, reasonable and non-discriminatory»* o FRAND) con el fin de garantizar a todos los participantes en el mercado el acceso a dicha norma.

4.1.3. En la práctica, al no poder acceder a la patente esencial de la que era titular Motorola, la empresa competidora, en este caso Apple, no podía fabricar ni comercializar determinada categoría de teléfonos inteligentes.

4.1.4. En caso de violación de sus patentes, el titular puede solicitar medidas cautelares ante un órgano jurisdiccional nacional, pero esto puede considerarse abusivo si el titular de la patente esencial tiene una posición dominante en el mercado, si se ha comprometido a conceder acceso con arreglo a condiciones FRAND y si la empresa competidora objeto de las medidas cautelares está dispuesta a adquirir una licencia en condiciones FRAND. Pese a ello, la Comisión no ha impuesto ninguna multa a Motorola, a falta de jurisprudencia de los tribunales de la UE sobre la legalidad, en virtud del artículo 102 del TFUE, de las medidas cautelares sobre patentes esenciales y por las divergencias entre las jurisprudencias nacionales, aunque sí ha exigido a Motorola que ponga fin a su comportamiento abusivo.

4.1.5. En un asunto similar, la Comisión aceptó el compromiso de Samsung de no solicitar medidas cautelares en el marco del EEE por violaciones de sus patentes relativas a teléfonos multifunción y tabletas contra las empresas que respeten un marco específico de concesión de licencias.

⁽²¹⁾ Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, 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 (DO L 349 de 5.12.2014, p. 1).

⁽²²⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

4.1.6. Estos asuntos ilustran la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la competencia, el derecho de patentes y la innovación, con el objetivo *in fine* de que el consumidor adquiriera productos tecnológicos por un precio razonable, beneficiándose de opciones tan variadas como sea posible entre productos interoperables.

4.1.7. El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión en este contexto y la invita a tener presente que la aplicación de las normas de competencia no persigue el establecimiento de la competencia por sí misma, sino una competencia que beneficie *in fine* al consumidor.

4.1.8. El CESE comparte la idea de completar las inversiones privadas con inversiones públicas a fin de evitar una brecha digital en la UE, siempre que las ayudas estatales no obstaculicen las inversiones privadas. Las «Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha»⁽²³⁾ constituyen el primer documento adoptado de forma definitiva en el marco de la modernización de las ayudas estatales, lo cual parece demostrar el interés de la Comisión por esta cuestión.

4.1.9. Sin embargo, el CESE considera que la intención de la Comisión de alcanzar de aquí a 2020 una cobertura completa de banda ancha (30 Mbps) para servicios y la adopción de servicios de banda ancha ultrarrápida (100 Mbps) para el 50 % de los europeos no es lo suficientemente ambiciosa.

4.2. Mercados de la energía

4.2.1. Velar por la independencia energética de Europa y favorecer la creación de un mercado integrado de la energía resulta fundamental para lograr el acceso a la energía, la supresión de las islas energéticas y la seguridad del suministro. La UE debe contar con una voluntad política real para lograr estos objetivos y fomentar así la diversificación de las energías utilizadas, dando prioridad a las energías renovables. La Unión Europea de la Energía que desea alcanzar el presidente Juncker⁽²⁴⁾ desempeñará sin duda este papel de estímulo político.

4.2.2. Según el CESE, el tercer paquete energético debe ponerse en marcha de forma inmediata, especialmente si se tiene en cuenta que la normativa aplicable al comercio transfronterizo de la energía sigue estando fragmentada.

4.2.3. El CESE subraya la necesidad de poner en marcha sin más dilación las reformas estructurales necesarias para la supresión de los obstáculos a la inversión en infraestructura, especialmente la que incluye una dimensión transfronteriza.

4.2.4. El CESE está convencido de que la promoción de las normas de competencia contribuye a abrir los mercados nacionales de la energía, tal como demuestran los asuntos «Bolsas de intercambio de electricidad» y «OPCOM/Bolsa de electricidad rumana» citados en su informe por la Comisión⁽²⁵⁾, en los cuales la Comisión, por una parte, impuso una multa en virtud del artículo 101 del TFUE a dos bolsas de intercambio que habían acordado no competir entre sí y se habían repartido el territorio y, por otra parte, sancionó a OPCOM, la bolsa de electricidad rumana, de conformidad con el artículo 102 del TFUE por discriminación contra comercializadores de electricidad de otros Estados miembros.

4.2.5. Sin embargo, se pregunta por qué si los precios al por mayor de la electricidad han disminuido gracias a la intensificación de la competencia, no se ha producido una disminución del nivel general de los precios a los consumidores finales⁽²⁶⁾.

4.2.6. El CESE apoya, en este contexto, las investigaciones emprendidas por la Comisión en virtud del artículo 102 del TFUE sobre la explotación abusiva de Gazprom de su posición dominante en el sector del abastecimiento de gas natural en Europa Central y Oriental⁽²⁷⁾.

⁽²³⁾ DO C 25 de 26.1.2013, p. 1.

⁽²⁴⁾ Jean-Claude Juncker, «Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático». Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea. Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, 15 de julio de 2014.

⁽²⁵⁾ Asunto AT.39952, Bolsas de intercambio de electricidad, Decisión de la Comisión de 5 de marzo de 2014, y Asunto AT.39984, OPCOM/Bolsa de electricidad rumana, Decisión de la Comisión de 5 de marzo de 2014.

⁽²⁶⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Precios y costes de la energía en Europa», de 29 de enero de 2014.

⁽²⁷⁾ Asunto AT.39816, Abastecimiento de gas a Europa Central y Oriental.

4.3. Servicios financieros y bancarios

4.3.1. En 2014 se prosiguió la revisión en profundidad de la reglamentación y la vigilancia bancarias. Las normas propuestas tienen como principal objetivo reforzar la transparencia de los mercados financieros.

4.3.2. La Comisión ha velado también por que las entidades bancarias que cuentan con ayudas estatales se reestructuren o abandonen el mercado, y ha prestado especial atención a los riesgos que entraña la distorsión de la competencia entre dichas entidades⁽²⁸⁾.

4.3.3. El CESE ha seguido con interés las investigaciones emprendidas por la Comisión sobre las prácticas comerciales contrarias a la competencia y se congratula por las decisiones adoptadas por la Comisión y las autoridades nacionales en materia de competencia en las que se sancionan las «tasas de intercambio».

4.3.4. El CESE acoge con satisfacción la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la UE en el asunto Mastercard⁽²⁹⁾, que confirma el análisis de la Comisión. De hecho, las tasas interbancarias abonadas por los consumidores cuando realizaban pagos con tarjetas eran cada vez más elevadas, numerosas y opacas.

4.3.5. Además, estas prácticas comerciales dificultaban la introducción en el mercado de pagos de los operadores económicos distintos de los bancarios y susceptibles de ofrecer a los consumidores otras formas de pago electrónicas, móviles y seguras, a través de sus teléfonos inteligentes, por ejemplo.

4.3.6. La particularidad del asunto Mastercard radica en que el mecanismo de fijación de las tasas multilaterales de intercambio era una restricción por su efecto, no por su objeto.

4.3.7. El CESE se congratula de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que el Tribunal General, haya confirmado que las tasas multilaterales de intercambio no presentan un carácter objetivamente necesario para el funcionamiento del sistema Mastercard.

4.4. Prestar más apoyo a las pymes

4.4.1. El CESE se congratula por la atención prestada a las pymes, que desempeñan un papel fundamental en el crecimiento y son fundamentales también para alcanzar los objetivos Europa 2020. Aprueba las decisiones de la Comisión que tienen como objetivo respaldar la financiación de sus actividades y adaptar las normas a sus necesidades específicas.

4.4.2. El CESE celebra que estas políticas se hayan abierto en dirección a las profesiones intelectuales y reconoce el papel determinante de las profesiones liberales europeas en el crecimiento, en la medida en que aportan en los distintos sectores la indispensable contribución de los conocimientos necesarios para resolver los problemas complejos a que se enfrentan ciudadanos y empresas. Por tanto, recomienda a la Comisión que prosiga y, en la medida de lo posible, intensifique los esfuerzos en este sentido.

4.4.3. Por ejemplo, las «Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo»⁽³⁰⁾ podrían permitir a los Estados miembros facilitar el acceso a la financiación por parte de las pymes en su fase de lanzamiento. Además, parecen haber sido concebidas para adaptarse en mayor medida a las realidades del mercado.

4.4.4. Respalda, además, las actuaciones de la Comisión contra los abusos de posición dominante que pueden impedir la creación y el desarrollo de las pymes e incidir en su actividad.

4.4.5. La «Comunicación de minimis» de 2014⁽³¹⁾ prevé una salvaguardia regulatoria para estos acuerdos que no restringen de forma sensible la competencia, ya que son aplicados por empresas que no superan determinados umbrales de cuotas de mercado. Además, la Comisión ha publicado un documento de orientación destinado a las pymes. El CESE considera, sin embargo, que sobre el terreno se acogerían con satisfacción acciones de información.

⁽²⁸⁾ Asunto SA.38994, Régimen de apoyo a la liquidez de los bancos búlgaros, Decisión de la Comisión de 29 de junio de 2014.

⁽²⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, asunto C-382/12 P, MasterCard y otros/Comisión.

⁽³⁰⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo» (DO C 19 de 22.1.2014, p. 4).

⁽³¹⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Comunicación relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Comunicación de minimis)» (DO C 291 de 30.8.2014, p. 1).

4.5. *Refuerzo de los medios de que disponen las ANC y la cooperación internacional*

4.5.1. El CESE valora la calidad de la cooperación establecida entre la Comisión y las ANC. Considera que permite garantizar una interacción indispensable para el buen funcionamiento del mercado.

4.5.2. Apoya todas las medidas necesarias para la cooperación de las ANC, lo cual requiere que dispongan de recursos y que sean independientes.

4.5.3. El CESE aprueba las iniciativas de la Comisión para crear un verdadero espacio europeo de competencia, que supone la armonización de las normas básicas del derecho nacional, ya que esto garantiza la actividad económica en el mercado único.

4.5.4. Considera, asimismo, que los Estados miembros deben disponer de un arsenal jurídico completo que permita llevar a cabo las inspecciones necesarias e imponer sanciones efectivas y proporcionadas.

4.5.5. Los programas de clemencia, cuya utilidad ha quedado acreditada en la lucha contra los cárteles, deben ampliarse a todos los Estados miembros.

4.5.6. La cooperación multilateral con la OCDE, la Red Internacional de Competencia y la UNCTAD debe seguir activa, y la Comisión debe esforzarse por desempeñar un papel predominante.

4.5.7. Finalmente, el CESE subraya que la asistencia técnica debe estar más en las negociaciones de adhesión con los países candidatos.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales

[COM(2015) 302 final]

(2016/C 071/07)

Ponente: Petru Sorin DANDEA

Coponente: Paulo BARROS VALE

El 6 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales

[COM(2015) 302 final].

La Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 26 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 169 votos a favor, 15 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La lucha contra la planificación fiscal agresiva ha sido una de las principales preocupaciones de los Estados miembros y de la Comisión Europea en los últimos años. El plan de acción para la aplicación de un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz que ha presentado la Comisión Europea es un paso importante para reducir este fenómeno negativo. El CESE acoge favorablemente la presentación del plan y respalda a la Comisión en la lucha contra este fenómeno, que erosiona las bases imponibles de los Estados miembros y fomenta la competencia desleal.

1.2. Como ya se ha dicho ⁽¹⁾, el CESE está de acuerdo con la introducción de la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS) obligatoria para las empresas con actividades transfronterizas. Si fuera opcional, su adopción dejaría de ser eficiente, pues aquellas empresas que practican el traslado de beneficios para reducir la imposición se negarían a adoptarla.

1.3. El CESE recomienda a los Estados miembros y a la Comisión que tengan en cuenta la futura ampliación de la BICCIS a todas las empresas, a fin de evitar que se opere con dos regímenes fiscales distintos. Antes de hacer extensiva la BICCIS a todas las empresas, habría que llevar a cabo una completa evaluación de impacto, especialmente por lo que respecta al impacto de este sistema en las microempresas y pequeñas empresas que operan localmente.

1.4. El CESE recomienda a la Comisión que, en la elaboración de la propuesta de Directiva, preste atención a la claridad de las definiciones y a los conceptos que vayan a regular la base común. De la claridad de estas definiciones dependerá la calidad del proceso de transposición y que se eviten grandes diferencias a escala de los Estados miembros, que podrían reducir significativamente la eficacia del acto normativo.

1.5. El CESE considera que el mecanismo de compensación transfronteriza de pérdidas, que la Comisión desea introducir hasta la adopción del régimen de consolidación, no debe perjudicar el derecho de un Estado miembro a gravar los beneficios resultantes de actividades llevadas a cabo en su territorio.

1.6. El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya publicado en el anexo de la Comunicación objeto de estudio la lista de países y territorios fiscales no cooperadores. El CESE reitera su propuesta, incluida en dictámenes anteriores, de que los reglamentos de la UE incluyan sanciones para aquellas empresas que sigan llevando a cabo negocios a través de paraísos fiscales, evitando así el pago de impuestos de acuerdo con los regímenes fiscales de los Estados miembros en los que operan.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «La coordinación de los sistemas de imposición directa (DO C 10 de 15.1.2008, p. 113); Dictamen del CESE sobre la Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE» (DO C 88 de 11.4.2006, p. 48).

1.7. El Comité recomienda que, cuando se haya aprobado la Directiva sobre la BICIS y se establezca el mecanismo de consolidación, la Comisión realice una evaluación de impacto de las nuevas reglamentaciones. Si en ella se pone de relieve que no ha disminuido el traslado de beneficios hacia Estados miembros que aplican menores tipos impositivos, el CESE propone que se adopten medidas adecuadas complementarias.

1.8. El CESE recomienda a la Comisión que, en el marco de la revisión del mandato de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal, también incluya a los representantes de los interlocutores sociales europeos en su composición. Estos pueden aportar una contribución importante a la actividad de la plataforma.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El 17 de junio de 2015, la Comisión Europea presentó una comunicación ⁽²⁾ en la que figura un plan de acción para la aplicación de un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea. El plan de acción es la continuación del paquete sobre la transparencia fiscal que la Comisión Europea presentó en marzo, que también incluye una propuesta de Directiva en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad.

2.2. El plan incluye cuatro objetivos que promueven un nuevo enfoque en materia de fiscalidad de las empresas de la UE, a saber: restablecer la relación entre la imposición y el lugar donde se ejerce la actividad económica, garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio, crear un marco fiscal competitivo y favorable al crecimiento para las empresas en la UE que les permita una mayor resiliencia, de conformidad con las recomendaciones del Semestre Europeo, así como proteger el mercado único y garantizar la adopción por la Unión de un enfoque enérgico respecto de los problemas externos ligados a la fiscalidad de las empresas, con la inclusión de medidas encaminadas a aplicar el proyecto de lucha contra la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE.

2.3. El plan de acción establece una serie de medidas para responder a los objetivos. En concreto, establecer la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS), garantizar la imposición allí donde se generan los beneficios, adoptar medidas adicionales para mejorar el régimen fiscal de las empresas, realizar nuevos avances en materia de transparencia fiscal y aprovechar mejor los instrumentos de coordinación de la UE en el ámbito fiscal.

2.4. La Comisión también desea abordar el problema de los incentivos fiscales concedidos por los Estados miembros para las patentes. La Comisión espera que estos regímenes fiscales favorables no den lugar a distorsiones en el mercado único y asesorará a los Estados miembros sobre este nuevo enfoque. En la medida en que la Comisión constate que los Estados miembros no aplican de manera coherente el nuevo planteamiento, elaborará algunas medidas legislativas obligatorias.

2.5. La Comisión continúa trabajando con otros socios internacionales y hace hincapié en la importancia de aplicar el plan de acción BEPS de la OCDE, que deberá fomentar unas condiciones de igualdad para la fiscalidad de las empresas multinacionales, particularmente en los países en desarrollo.

3. Observaciones generales

3.1. El plan de la Comisión pretende combatir el fenómeno negativo de la transferencia de beneficios, promovido por empresas con actividad transnacional que transfieren sus beneficios a países o territorios con tipos impositivos muy bajos o inexistentes, por lo que erosionan las bases impositivas de los Estados miembros y hacen que estos aumenten otros impuestos o gravámenes que incrementan la presión fiscal para los buenos contribuyentes, ya sean personas físicas o pymes. El CESE acoge favorablemente la presentación del plan y respalda a la Comisión en la lucha contra este fenómeno.

3.2. La principal propuesta de la Comisión en este ámbito es establecer la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS) obligatoria. La propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2011 proponía que la BICIS fuera opcional. Entonces, el CESE presentó un Dictamen que incluía una serie de propuestas de fondo sobre la BICIS ⁽³⁾ y que sigue apoyando en la actualidad.

⁽²⁾ «Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales» [COM (2015) 302 final].

⁽³⁾ *Base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)* (DO C 24 de 28.1.2012, p. 63).

3.3. La Comisión considera que la obligatoriedad de la BICCIS es necesaria, ya que las empresas transnacionales que llevan a cabo una planificación fiscal agresiva esquivarán su adopción si esta tiene un carácter facultativo. El CESE está de acuerdo con que la BICCIS sea obligatoria y recomienda a la Comisión que evalúe la posibilidad de que, en el futuro, todas las empresas la apliquen, evitando así que los Estados miembros operen con dos bases fiscales distintas.

3.4. Teniendo en cuenta las consultas con los Estados miembros, la Comisión propone que, para empezar, se tenga en cuenta la introducción de la base común y que la consolidación se prevea en una etapa posterior. Dado que la planificación fiscal agresiva afecta gravemente la competencia en el mercado único y supone una importante pérdida de ingresos para los Estados miembros, el CESE recomienda que se acelere el calendario de aplicación.

3.5. La propuesta de Directiva debería presentarse el próximo año. El CESE recomienda a la Comisión que, en la elaboración de la propuesta, preste atención a la claridad de las definiciones y a los conceptos que vayan a regular la base común. De la claridad de estas definiciones dependerá la calidad del proceso de transposición y que se eviten grandes diferencias a escala de los Estados miembros, que podrían reducir significativamente la eficacia del acto normativo.

3.6. La Comisión propone que la propuesta de Directiva incluya un mecanismo de compensación transfronteriza de pérdidas, a la espera de que se introduzca la consolidación en una fase posterior. Dado que la consolidación constituye la principal ventaja económica de la BICCIS, habría sido preferible incluirla desde el principio. No obstante, a la vista de las dificultades políticas para alcanzar un acuerdo político sobre este punto, el CESE respalda el mecanismo propuesto. Habida cuenta de las solicitudes presentadas tanto por el Parlamento Europeo como por los Estados miembros de que los beneficios se graven allí donde se generan, el CESE considera que este mecanismo no debe perjudicar indebidamente el derecho de un Estado miembro a gravar los beneficios resultantes de actividades llevadas a cabo en su territorio.

3.7. De los análisis de la Comisión se desprende que hay situaciones en las que las empresas con actividades transfronterizas transfieren los beneficios a Estados miembros con un menor tipo impositivo. Este fenómeno lo fomentan las disposiciones de la legislación en vigor en materia de empresas ⁽⁴⁾. El CESE considera que, si esta práctica de las empresas se sigue manteniendo en el conjunto del mercado único tras establecer la consolidación, también habría que adoptar medidas jurídicas apropiadas.

4. Observaciones específicas

4.1. La planificación fiscal agresiva, promovida por empresas que llevan a cabo actividades transfronterizas, genera pérdidas anuales de cientos de miles de millones de euros para los presupuestos de los Estados miembros. El CESE está de acuerdo con la aplicación de la BICCIS, y considera que debería convertirse en la norma general en materia de fiscalidad de los beneficios en la UE. Esto implicaría una simplificación del régimen fiscal para las empresas y eliminaría la situación en la que los Estados miembros deberían aplicar la BICCIS para las empresas con actividad transfronteriza y un régimen diferente para las demás empresas.

4.2. El Comité recomienda que, cuando se haya aprobado la Directiva sobre la BICCIS y se establezca el mecanismo de consolidación, la Comisión realice una evaluación de impacto de las nuevas reglamentaciones. Si en ella se pone de relieve que no ha disminuido el traslado de beneficios hacia Estados miembros que aplican menores tipos impositivos, el CESE propone que se adopten medidas legales adecuadas de carácter suplementario que desincentiven a las empresas con actividad transfronteriza a transferir sus beneficios a Estados miembros con tipos impositivos más bajos.

4.3. La Comisión propone regular mejor el concepto de «establecimiento permanente» de la empresa. El CESE considera que solo la imposición de los beneficios procedentes de la actividad llevada a cabo en el territorio del Estado miembro puede eliminar la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, las empresas eviten artificialmente ser sometidas a imposición. La adopción del plan BEPS de la OCDE reduciría significativamente las situaciones en las que las empresas podrían evitar pagar el impuesto de sociedades basándose en las disposiciones de la actual legislación de la UE.

⁽⁴⁾ Directiva sobre sociedades matrices y filiales (Directiva 2011/96/UE del Consejo de 30 de noviembre de 2011) y Directiva sobre intereses y cánones (Directiva 2003/49/CE del Consejo de 3 de junio de 2003).

4.4. La consolidación es la operación mediante la cual los beneficios y las pérdidas de una empresa pueden acumularse para todo el territorio de la UE. El CESE reconoce que, una vez adoptada, constituirá el principal elemento de la BICCIS en la lucha contra las operaciones complejas de los precios de transferencia que las empresas con actividades transfronterizas en la UE utilizan para pagar menos impuestos. No obstante, el CESE recomienda a la Comisión que tenga en cuenta la protección del derecho de los Estados miembros a gravar los beneficios resultantes de las actividades que se lleven a cabo en su propio territorio.

4.5. La Comunicación de la Comisión incluye un anexo que contiene una lista de países y territorios fiscales no cooperadores. El CESE considera que se trata tan solo de un primer paso hacia la lucha contra los territorios fiscales no cooperadores, también conocidos como el nombre genérico de «paraísos fiscales». El CESE reitera su propuesta, incluida en dictámenes anteriores ⁽⁵⁾, de que los reglamentos de la UE incluyan sanciones para aquellas empresas que sigan llevando a cabo negocios a través de paraísos fiscales, evitando así el pago de impuestos de acuerdo con los regímenes fiscales de los Estados miembros en los que operan.

4.6. La Comisión reconoce la importancia del papel de los grupos que han garantizado la cooperación con los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad. Se trata, en particular, del Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) y la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal. El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que evalúen la posibilidad de incorporar las disposiciones del código a la legislación europea, de manera que pasen a ser obligatorias.

4.7. El CESE recomienda a la Comisión que, en el marco de la revisión del mandato de la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal, además de alargar su mandato más allá de 2016, también incluya a los representantes de los interlocutores sociales europeos en su composición. Estos pueden aportar una contribución importante a la actividad de la plataforma.

4.8. El Comité recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que sigan trabajando en la simplificación y la armonización del marco jurídico existente, tanto a nivel europeo como nacional. Ello daría lugar a un impulso de la inversión a nivel europeo que sentaría las bases para un crecimiento sostenible y la creación de nuevos puestos de trabajo.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre *La lucha contra el fraude y la evasión fiscal* (DO C 198 de 10.7.2013, p. 34). Dictamen de iniciativa del CESE sobre *El método comunitario para una UEM democrática y social* (DO C 13 de 15.1.2016, p. 33).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones
«Una Agenda Europea de Migración»**

[COM(2015) 240 final]

(2016/C 071/08)

Ponente: Stefano MALLIA

Coponente: Cristian PÎRVULESCU

El 10 de junio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Agenda Europea de Migración

[COM(2015) 240 final].

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 19 de noviembre de 2015.

En su 512º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 161 votos a favor, 10 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la «Agenda Europea de Migración» de la Comisión por considerar que simboliza una nueva visión de la necesidad de afrontar la migración a escala europea, y anima a los Estados miembros a apoyar de forma colectiva la implementación de esta Agenda.

1.2. El reto inmediato para la UE consiste en encauzar la caótica situación actual y garantizar un trato adecuado a las personas en busca de protección internacional. El CESE apoya la instauración inmediata de un sistema de «puntos críticos» para ayudar a los países que afrontan grandes flujos de migrantes e insiste en que se les otorguen los recursos y el apoyo necesarios.

1.3. El CESE considera que la actual situación exige que la UE establezca un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo basado en procedimientos armonizados para toda la UE. Ello incluye un estatuto uniforme en materia de asilo y el reconocimiento mutuo de las decisiones sobre asilo, responsabilidad compartida y esfuerzos comunes con respecto a la reubicación y el reasentamiento, así como la revisión del Reglamento de Dublín. Es necesario un sistema de reparto de las cargas solidario y sólido, y sobre todo una clave de reparto permanente, justa y vinculante para distribuir a las personas que buscan protección entre todos los países de la UE. Por otra parte, también hay que buscar soluciones a largo plazo para el supuesto de que los flujos migratorios masivos prosigan o vuelvan a producirse en el futuro.

1.4. Europa padece un progresivo envejecimiento de la población y una escasez de mano de obra cualificada, que pueden paliarse mediante la migración. No obstante, la UE debe instaurar una política migratoria más eficaz. La UE debería concebir una política global de migración legal encaminada a la acogida de los recién llegados que sea transparente, previsible y justa. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que la inmigración no constituye la única respuesta a la escasez de mano de obra en el mercado de trabajo y a los desafíos demográficos, y que los Estados miembros pueden plantearse otras soluciones más adecuadas.

1.5. La integración de los inmigrantes y de los refugiados es un desafío muy importante que tienen que afrontar la UE y sus Estados miembros mediante la instauración de sistemas de integración sólidos. El CESE considera que el coste de la no integración supera ampliamente al de la integración. El CESE, partiendo de su compromiso permanente con el Foro Europeo de la Integración y el de la Migración, considera que la integración debe ser un proceso bidireccional en el que los interlocutores sociales, los entes locales y la sociedad civil desempeñen un papel fundamental. Debería darse prioridad al acceso al mercado laboral y, más concretamente, al reconocimiento de las cualificaciones y a la formación lingüística y profesional. Requiere especial atención la integración de las mujeres.

1.6. La UE debe garantizar la seguridad de sus fronteras exteriores. Dada la compleja situación actual en materia de seguridad, es necesario realizar esfuerzos a escala de la UE en lugar de en la esfera nacional, lo que puede implicar que se compartan algunas competencias nacionales en este ámbito.

1.7. Todas las políticas exteriores de la UE deben racionalizarse y centrarse en ayudar a los países de origen a alcanzar un nivel razonable de seguridad para las personas, estabilidad y prosperidad. El CESE es muy consciente de que se trata de un objetivo a largo plazo que entraña enormes dificultades.

1.8. Es necesario llevar a efecto la cooperación en cuanto a la readmisión, a fin de garantizar una aplicación eficaz y oportuna de la Directiva sobre retorno.

1.9. La sociedad civil desempeña un papel fundamental a la hora de abordar la crisis migratoria, por ejemplo facilitando las primeras respuestas a los migrantes a su llegada y organizando las actividades subsiguientes para integrarlos en la sociedad y en el mercado laboral. Es esencial que los gobiernos, los entes locales y las organizaciones de la sociedad civil trabajen para alcanzar un consenso social y cultural entre las naciones europeas sobre la importancia y las ventajas de invertir en la integración de los inmigrantes en la sociedad y en el mercado de trabajo.

1.10. Por consiguiente, el CESE pide a la UE y a sus Estados miembros que aumenten la financiación y refuercen la ayuda material destinada a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional.

1.11. Los recursos financieros correspondientes deberán proceder, a través de un esfuerzo conjunto, de toda la comunidad internacional. Asimismo, hay que aclarar que los gastos efectuados por los Estados miembros en la acogida e integración de los solicitantes de asilo y refugiados no constituyen un gasto estructural y permanente y, por lo tanto, no deberán incluirse en el cálculo de los déficits presupuestarios estructurales. La movilización de los recursos necesarios no deberá hacerse a expensas de los recursos previstos para objetivos sociales en la UE, ya que ello podría poner en peligro la aceptación por parte de la población.

2. La Comunicación de la Comisión y la evolución reciente

2.1. El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea publicó su Comunicación titulada «Una Agenda Europea de Migración». Esta propuesta y las consiguientes propuestas de aplicación fueron debatidas posteriormente por distintas configuraciones del Consejo entre junio y octubre. El CESE acoge favorablemente esta Comunicación de la Comisión, por considerarla a la vez completa y centrada en los puntos esenciales.

2.2. La implementación de las iniciativas propuestas en la Agenda está en curso y la mayoría de los Estados miembros empieza a darse cuenta de que solo la acción colectiva, basada en los principios de solidaridad y de responsabilidad compartida, puede conducir a una gestión eficaz del reto que plantea la migración. Una acción eficaz requiere movilizar más recursos con cargo al presupuesto de la UE, así como un aumento de las contribuciones de los Estados miembros. Asimismo, hay que aclarar que los gastos efectuados por los Estados miembros en la acogida e integración de los solicitantes de asilo y refugiados no constituyen un gasto estructural y permanente y, por lo tanto, no deberán incluirse en el cálculo de los déficits presupuestarios estructurales.

2.3. En términos de financiación, la UE ha triplicado los recursos dedicados a las operaciones conjuntas de la Agencia Frontex denominadas Poseidón y Tritón. Paralelamente a este aumento, varios Estados miembros están desplegando sus propios medios (buques y aviones). La Comisión Europea también ha asignado 1 800 millones EUR procedentes del presupuesto de la UE para crear un Fondo Fiduciario de Emergencia destinado a fomentar la estabilidad y abordar las causas profundas de la migración irregular en África, y ha movilizó 60 millones EUR como financiación de emergencia para los Estados miembros situados en primera línea. Además, ha propuesto un programa de reasentamiento por valor de 50 millones EUR y ha liberado 30 millones EUR para financiar un Programa regional de protección y desarrollo.

2.4. Los dirigentes de la UE han prometido mayores recursos a Frontex, Europol y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar las fronteras exteriores de la UE, haciendo especial hincapié en los «puntos críticos» con el fin de garantizar la identificación, la inscripción en el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. No obstante, el apoyo financiero de la UE es necesario para garantizar que los puntos críticos actúan eficientemente y alcanzan sus objetivos.

2.5. En sus sesiones de julio y septiembre, el Consejo acordó la reubicación de 160 000 migrantes procedentes de Grecia e Italia y el reasentamiento de otras 22 000 personas necesitadas de protección internacional. La adecuada ejecución de estas decisiones, que se encuentran en su fase inicial, es esencial para el éxito de cualquier futura política migratoria de la UE.

2.6. El 23 de septiembre de 2015, la Comisión adoptó 40 resoluciones de infracción contra varios Estados miembros por no aplicar la legislación sobre el Sistema Europeo Común de Asilo. El CESE acoge con satisfacción estas decisiones, pero considera muy preocupante que se haya tenido que recurrir a este mecanismo para convencer a los Estados miembros de que apliquen correctamente la legislación de la UE en este ámbito clave.

2.7. En la esfera internacional, varias decisiones podrían suscitar una mejora de la situación global, entre las que cabe citar: el aumento de los recursos presupuestarios de la UE para brindar ayuda inmediata a los refugiados, el refuerzo del diálogo y de la cooperación con terceros países como Líbano, Jordania y Turquía y los países candidatos en los Balcanes Occidentales, así como el incremento de la ayuda humanitaria en 2016 y la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. La movilización de los recursos necesarios no deberá hacerse a expensas de los recursos previstos para objetivos sociales en la UE, ya que ello podría poner en peligro la aceptación por parte de la población. El CESE acoge con satisfacción la aprobación por el Consejo Europeo, el 23 de septiembre de 2015, del plan de acción conjunto con Turquía que forma parte de un programa global de cooperación fundamentado en una responsabilidad compartida, compromisos recíprocos y en la consecución de resultados.

3. Afrontar la crisis

3.1. Acción inmediata

3.1.1. El Comité acoge con satisfacción el concepto de fronteras inteligentes que aguardaba desde hace tiempo. El principal reto que plantean las fronteras más fuertes e inteligentes estriba en garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Por otra parte, no se podrá socavar el principio de no devolución, aunque será una tarea difícil porque la distinción entre refugiados y migrantes económicos no siempre es clara ni tajante. Las fronteras inteligentes deben respetar plenamente los derechos y las libertades fundamentales.

3.1.2. El Acuerdo de Schengen es uno de los pilares de la UE y su significado para la integración europea no es meramente simbólico. Confiere a los ciudadanos europeos uno de sus derechos más tangibles, como botón de muestra de una Europa sin fronteras. El CESE aspira a que el funcionamiento del régimen de Schengen vuelva a la normalidad con la mayor rapidez posible e insta encarecidamente a que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para impedir un desmantelamiento permanente del sistema.

3.1.3. Hasta la fecha existe un acuerdo para la reubicación de 160 000 refugiados en la UE. La aplicación rápida de este acuerdo permitiría recabar una serie de experiencias que serían muy valiosas para desarrollar soluciones a largo plazo en la eventualidad de que se sigan sucediendo migraciones masivas o se produzcan de nuevo en el futuro. Según el CESE, se necesita mayor ambición. Los flujos migratorios masivos mundiales no cesarán en muchos años.

3.1.4. Así, redundaría en el interés de todos los Estados miembros aplicar un sistema de soluciones solidario y sólido para el supuesto de que los flujos migratorios masivos prosigan en el futuro. Como medida inmediata hay que instaurar una clave de reparto de las cargas permanente, justa y vinculante para distribuir a las personas que buscan protección entre todos los países de la UE. Ello debe ser respaldado por una clave de distribución permanente basada en una serie de consideraciones tales como la dimensión económica y territorial del país, el PIB, las oportunidades de empleo y la escasez de mano de obra cualificada, así como la existencia de conciudadanos/comunidades étnicas y de minorías en el país de destino. Esta clave de reparto debería revisarse periódicamente. Las preferencias de los solicitantes de asilo también deberían tenerse en cuenta siempre que estén vinculadas con consideraciones que faciliten su integración (por ejemplo, el conocimiento de la lengua, contar con miembros de la familia en el país, etc.). Con ello se confía en poner fin a las continuas y discordantes sesiones del Consejo que han empañado la imagen de Europa.

3.1.5. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de activar el Mecanismo de Protección Civil y de movilizar los Equipos de apoyo a la gestión de la migración, así como los equipos de intervención rápida en las fronteras para ayudar a los Estados miembros a afrontar las situaciones de emergencia.

3.1.6. El CESE también acoge con satisfacción el aumento de la financiación de la UE a Frontex, EASO y Europol para 2015 y el incremento en 600 millones EUR otorgado a las tres agencias para 2016 con el fin de ayudar a los países más afectados. Estos esfuerzos han complementarse con una política de retorno eficaz. En la actualidad, solo aproximadamente el 38 % de las personas que se han considerado no necesitadas de protección han sido devueltas a sus países de origen.

3.1.7. La UE tiene que vincular más estrechamente la ayuda a los países en desarrollo a sus reformas internas, así como fomentar la cooperación efectiva sobre cuestiones de migración, en especial la migración legal (incluida la circulación temporal o los visados) y la política de retorno. Sin embargo, es importante que los Estados miembros de la UE cumplan su compromiso de destinar el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) a la ayuda al desarrollo.

3.1.8. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de reforzar las iniciativas diplomáticas con el fin de involucrar a los países de origen y de tránsito en un esfuerzo de cooperación para afrontar este desafío. La primera fase de este empeño fue la cumbre sobre migración que se celebró en La Valeta, los días 11 y 12 de noviembre de 2015.

3.1.9. A este respecto, es importante destacar que la UE debe esmerarse tanto en escuchar como en hablar a sus socios y ha de considerarlos como tales. Todavía persisten numerosos malentendidos y divergencias de puntos de vista entre la UE y sus socios de África y Oriente Próximo, en lo que respecta a los objetivos como a los medios para alcanzarlos.

3.1.10. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la UE de trabajar más estrechamente con organizaciones internacionales como el ACNUR, PNUD, OIM y la Cruz Roja. No obstante, observa que muchos Estados miembros de la UE incumplen sus obligaciones, sirviendo de ejemplo patente el lamentable nivel del apoyo al Programa Mundial de Alimentos.

3.1.11. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de aumentar la ayuda humanitaria en 300 millones EUR en 2016 para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados.

3.1.12. El CESE aboga por aplicar el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo. Con arreglo al artículo 78 del TFUE, la UE debería desarrollar una política común de protección internacional, destinada a ofrecer un «estatuto uniforme de asilo [...] válido en toda la Unión». De no reconocerse tal estatuto a escala europea a través de una agencia de la UE, la única alternativa es el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales.

3.1.13. El CESE apoya plenamente la intención de la Comisión de formular propuestas para reformar el Reglamento de Dublín en marzo de 2016. Asimismo, respalda el compromiso de la Comisión de presentar un nuevo paquete de medidas sobre la migración legal, incluida una revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul.

3.1.14. La protección de las fronteras exteriores de la UE debería resultar de un esfuerzo común que aúne los recursos físicos e intelectuales de los Estados miembros.

3.1.15. El CESE está plenamente de acuerdo con la instauración inmediata de un sistema de «puntos críticos». No obstante, se les debe asignar personal suficiente y todos los recursos necesarios para funcionar con eficacia. En determinados lugares de Italia o Grecia, donde desembarcan miles de migrantes cada día, solo se podrá evitar un caos total mediante la puesta en común de recursos materiales y financieros significativos.

3.1.16. El CESE comparte la profunda preocupación del ACNUR sobre el procedimiento de registro y selección que se aplica en los puntos críticos nada más llegar los migrantes a las fronteras de la UE.

3.2. Acción a largo plazo

3.2.1. La UE solo podrá reducir los flujos migratorios a proporciones manejables si se implica de manera significativa en la resolución de los numerosos problemas que afectan a los países de origen. La consecución de los objetivos a largo plazo de estabilidad, paz y prosperidad requerirá un esfuerzo sin precedentes, no solo por parte de Europa, sino también de la comunidad internacional en su conjunto. La UE debe intentar reforzar los esfuerzos internacionales, en particular a través de las Naciones Unidas.

3.2.2. La UE tiene que ampliar su presencia institucional en países clave de origen y de tránsito mediante la creación de centros específicos de migración que sirvan de instalaciones temporales o permanentes para la tramitación de las solicitudes de asilo. Hay que prestar más atención y brindar mayor ayuda a países como Argelia, Marruecos, Mali, Libia, Líbano o Turquía.

3.2.3. El CESE considera que uno de los principales objetivos de la Agenda consiste en lanzar una política migratoria de la UE que posibilite la migración legal, estimulando al mismo tiempo la integración efectiva de los migrantes. El CESE aguarda las primeras propuestas legislativas y políticas en estos ámbitos, y brinda su apoyo a la Comisión Europea en sus esfuerzos por desarrollar estas propuestas.

3.2.4. El CESE anima a los Estados miembros a respetar plenamente y a aplicar activamente la Convención de Ginebra de 1951, así como a resistir la presión para reducir el nivel de la protección concedida y de los servicios prestados a los refugiados.

3.2.5. El CESE aboga por una política europea de asilo basada en procedimientos comunes simplificados. Una política de este tipo debería fundamentarse también en una definición común del estatuto de refugiado y de los derechos que entraña, para evitar que los refugiados busquen el «trato más ventajoso».

3.2.6. Es necesario desarrollar más el sistema de información sobre los países de origen (siglas en inglés: COI). A menudo, las solicitudes de asilo de ciudadanos procedentes de los mismos países que presumiblemente afrontan situaciones similares desembocan en decisiones diferentes. El sistema establecido debería ser suficientemente flexible y fiable como para recabar y procesar en tiempo real información sobre la evolución de la situación en los países de origen. Debería mejorarse de forma continua la cooperación entre los servicios de seguridad de los Estados miembros, ya que constituyen una importante fuente de información.

3.2.7. Debería otorgarse mayor prioridad a la organización de la migración legal y a la política de visados, a la digitalización del procedimiento, al reconocimiento de las cualificaciones y a la obtención de la movilidad educativa.

3.2.8. La UE debería participar más activamente en la gestión de los retornos y apoyar las medidas de reintegración. El proyecto piloto de retorno a Pakistán y Bangladesh tiene escasa relevancia dada la situación de emergencia existente actualmente. El CESE recomienda vivamente que se planifiquen y ejecuten otros proyectos similares, con financiación y apoyo institucional adecuados.

3.2.9. El refuerzo de los controles fronterizos en los países de tránsito, la intensificación de la vigilancia marítima y la destrucción de las embarcaciones de los traficantes pueden ser de ayuda, pero no constituyen las únicas maneras de abordar este problema de manera sostenible. La UE va por buen camino cuando adopta un enfoque integrado y hace un mejor uso de sus diversos instrumentos e importantes recursos.

3.3. *Sociedad civil*

3.3.1. La sociedad civil desempeña un papel fundamental a la hora de afrontar la crisis migratoria. Los agentes de la sociedad civil pueden brindar una ayuda esencial al dar a los migrantes a su llegada las tan necesarias primeras respuestas. Sin embargo, la sociedad civil podría tener que desempeñar un papel aún más importante en el marco del esfuerzo requerido a largo plazo para integrar a los migrantes en la sociedad. La sociedad civil puede brindar respuestas interpersonales que son realmente fundamentales en todas las fases de la acogida e instalación de los refugiados.

3.3.2. El CESE elogia la solidaridad mostrada por segmentos de la sociedad civil y por particulares que han asistido voluntariamente a los solicitantes de asilo. Sin embargo, esta reacción positiva y espontánea carece de la envergadura suficiente para afrontar eficazmente los retos planteados. El CESE pide a los Estados miembros de la UE que reconozcan y valoren el papel que desempeña la sociedad civil mediante la intensificación de su ayuda a las ONG y a la sociedad civil nacionales para garantizar una respuesta más estructurada y eficaz. A los gobiernos de los Estados miembros incumbe una responsabilidad especial en cuanto a la identificación y la creación de vínculos con la sociedad civil en sus territorios, así como al refuerzo de la ayuda con el fin de garantizar el incremento de sus capacidades.

3.3.3. Por otra parte, el CESE recomienda a la Comisión que se esfuerce por que se asignen más créditos a los Estados miembros en el marco de los acuerdos de asociación en relación con los Fondos Estructurales, con el fin de canalizar cada vez más fondos del FSE y del FEDER hacia la gestión de los flujos migratorios y los esfuerzos de integración. Las ONG y las organizaciones que actúan sobre el terreno deberían ser los principales beneficiarios de estos fondos. Estos deberían añadirse a la financiación que se está otorgando con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración.

3.3.4. El CESE llama la atención sobre el Foro Europeo de la Migración, que sucede al Foro Europeo de la Integración, creado en 2009 por el CESE y la Comisión Europea. El Foro es una plataforma de diálogo entre las instituciones europeas y la sociedad civil en materia de inmigración, asilo e integración de migrantes.

4. Integración social y en el mercado laboral

4.1. El CESE considera importante y de gran relevancia garantizar la existencia de un sistema transparente, predecible y justo de migración legal hacia la UE. La población de Europa está envejeciendo y crece en torno al 0,2 % anual, tasa significativamente inferior a la de sustitución. Se calcula que de aquí a 2050 Europa perderá unos 30 millones de personas en edad laboral y, de no actuarse rápidamente, las tasas de dependencia en la mayoría de los Estados miembros de la UE seguirán aumentando rápidamente, la productividad se reducirá, cierto número de empresas cerrará y los costes de mantenimiento de los servicios, en particular los vinculados con el envejecimiento de la población, aumentarán de forma significativa.

4.2. A través de una acción colectiva y organizada, basada en la solidaridad, la UE puede transformar la situación actual en una oportunidad para invertir la tendencia demográfica actual y sus efectos socioeconómicos. La integración de los migrantes en el mercado laboral genera crecimiento económico y favorece su independencia. Por otra parte, las políticas que descuidan la integración transfieren a los servicios públicos la responsabilidad de apoyar a los migrantes y podrían suscitar fricciones con fuertes consecuencias sociales.

4.3. El CESE reconoce que la integración depende en gran medida de la inserción en el mercado laboral. No obstante, conviene explicar una serie de factores relacionados con la incidencia de la inmigración en el mercado laboral, entre otros: el impacto de la inmigración en el nivel de los salarios, la disponibilidad de puestos de trabajo, la presión sobre el sistema presupuestario (salud y educación) y los efectos del multiculturalismo.

4.4. El Comité ya emitió un Dictamen exploratorio⁽¹⁾ que sirvió de base para la preparación de la Conferencia ministerial de Zaragoza de 2010⁽²⁾ donde se aprobó una importante declaración sobre la integración de los migrantes en el mercado laboral y los desafíos para las autoridades europeas y nacionales, así como los interlocutores sociales.

4.5. La mayoría de los estudios ponen de manifiesto que, en general, los migrantes contribuyen a la economía más de lo que reciben, que su impacto en los sistemas presupuestarios es mínimo y que ayudan a Europa a afrontar a su déficit demográfico y a estimular su crecimiento económico. No obstante, los efectos de la migración no repercuten en todas las regiones de Europa de la misma forma y deben ser evaluados cuidadosamente por su impacto en la esfera local. Además, existe una marcada diferencia entre la llegada ordenada de migrantes en el marco de la aplicación de una política y una avalancha repentina de miles de migrantes, que es difícil de gestionar y presiona las estructuras locales, regionales y nacionales, como ha ocurrido en las últimas semanas.

4.6. La integración de los migrantes en el mercado laboral depende de una serie de factores, como el nivel de desempleo en los países de acogida, las cualificaciones y el nivel de formación de los migrantes, la preparación previa a la entrada en términos de competencias lingüísticas y de formación formal así como las organizaciones y estructuras creadas en los países de acogida para facilitar la integración de los inmigrantes, incluidos los refugiados, en el mercado laboral. En estos ámbitos la sociedad civil está llamada a desempeñar una función fundamental.

4.7. No obstante, existen otros factores que dificultan una rápida integración, tales como el reconocimiento de las cualificaciones, los obstáculos burocráticos, la falta de transparencia, las percepciones erróneas de la opinión pública sobre los migrantes, la explotación y los obstáculos jurídicos que suponen leyes obsoletas, así como la inaplicación o la lentitud de la transposición de la legislación de la UE.

4.8. A los sindicatos y las confederaciones empresariales incumbe un papel esencial para afrontar el reto de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. El CESE recomienda que los interlocutores sociales participen plenamente en la formulación, el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de la política de integración y de las medidas correspondientes en la esfera local, regional, nacional y europea.

⁽¹⁾ DO C-354 de 28.12.2010, p. 16.

⁽²⁾ <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2012/12/Report-20101.pdf>, <https://www.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>.

4.9. El gobierno, los entes locales y regionales y los interlocutores sociales deben colaborar para alcanzar un consenso social sobre los modos y medios destinados a lograr la integración de los migrantes en la economía y la sociedad, sobre todo con el fin de evitar una lucha entre diferentes colectivos desfavorecidos.

4.10. La sociedad civil desempeña un papel esencial a la hora de ayudar a los migrantes a acceder a la educación, la formación y el empleo, y de afrontar la discriminación en el sector de la educación, el mercado laboral y la sociedad en su conjunto.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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

[COM(2015) 450 final — 2015/0208 (COD)]

(2016/C 071/09)

Ponente: Cristian PÎRVULESCU

El 16 de septiembre y el 21 de octubre de 2015, respectivamente, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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

[COM(2015) 450 final — 2015/0208/(COD)].

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor, 6 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La crisis de los refugiados en la UE ha llegado a un punto en que se cuestionan los principios fundamentales de la protección de los derechos humanos y la democracia. A pesar de las dificultades, el CESE está firmemente convencido de que estos principios deben respetarse y aplicarse de manera adecuada.

1.2. El CESE considera que las tendencias soberanistas de varios gobiernos y las percepciones negativas sobre migración y refugiados que tiene un conjunto cada vez más numeroso de ciudadanos pueden limitarse mediante amplios y necesarios esfuerzos para defender los valores europeos fundamentales y los logros institucionales de la UE. En estas situaciones excepcionales, necesitamos más Europa, más democracia y una mayor solidaridad.

1.3. La actual crisis de los refugiados era previsible y puede atribuirse a la ausencia de una política común de asilo, cuyo retraso se debe a la falta de una acción política europea concertada. A este respecto, el CESE insta al Consejo Europeo, a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo a aplicar el artículo 67, apartado 2, y el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que fijan las condiciones para que la UE cree una verdadera política de asilo.

1.4. El CESE siempre ha puesto de relieve la necesidad de mostrar solidaridad y responsabilidad y de realizar acciones comunes, así como la importancia crucial de los derechos fundamentales.

1.5. El CESE celebra los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para coordinar una respuesta común a la crisis de los refugiados, esfuerzos que incluyen la celebración de una reunión de dirigentes políticos consagrada a abordar el tema de los flujos de refugiados por la ruta de los Balcanes Occidentales.

1.6. El mecanismo de reubicación en caso de crisis es un ejemplo concreto de cooperación basada en la solidaridad y la responsabilidad. Sin embargo, el CESE desea que este mecanismo de reubicación y otras iniciativas similares formen parte de una estrategia general para garantizar su coherencia y eficacia. En particular, es necesario un sistema de reparto de las cargas solidario y sólido, y sobre todo una clave de reparto permanente, justa y vinculante para distribuir a las personas que buscan protección entre todos los países de la UE.

1.7. La Comisión Europea y las demás instituciones de la UE deben apoyar activamente a los gobiernos de los Estados miembros, a fin de que puedan proporcionar las condiciones y perspectivas adecuadas para integrar a los solicitantes de asilo reubicados. Entre otras cosas, asimismo, hay que aclarar que los gastos efectuados por los Estados miembros en la acogida e integración de los solicitantes de asilo y refugiados no constituyen un gasto estructural y permanente y, por lo tanto, no deberán incluirse en el cálculo de los déficits presupuestarios estructurales.

2. Observaciones generales

2.1. La actual crisis de los refugiados plantea tanto un reto administrativo —ya que la magnitud del fenómeno no tiene precedentes— como una cuestión jurídica. La UE ha llegado a un punto en que se cuestionan los principios fundamentales de la protección de los derechos humanos y la democracia. La voluntad de los Estados miembros de aplicar plenamente los tratados internacionales se ha visto afectada por el aumento de la movilidad internacional, lo que ha sido consecuencia de la globalización económica. El CESE considera que las tendencias soberanistas de varios gobiernos y las percepciones negativas sobre migración y refugiados que tiene un conjunto cada vez más numeroso de ciudadanos pueden limitarse mediante amplios y necesarios esfuerzos para defender los valores europeos fundamentales y los logros institucionales de la UE. En estas situaciones excepcionales, necesitamos más Europa, más democracia y una mayor solidaridad.

2.2. El sistema europeo de asilo está sometido a importantes presiones, que tienen su origen en múltiples crisis. Algunas de ellas son resultado de la política internacional de este siglo y otras vienen dadas por los efectos negativos de la crisis económica y financiera. Las más recientes, la Primavera Árabe, la inestabilidad política en Libia y la guerra civil en Siria han impulsado de forma directa el considerable aumento del número de refugiados.

2.3. Los 47 Estados miembros del Consejo de Europa están obligados a aplicar las disposiciones en materia de derechos humanos, las cuales garantizan, de conformidad con el artículo 3⁽¹⁾ del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que todas las personas gozan de protección. En cambio, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 concede protección solo a una categoría específica de personas, tal como se define en el artículo 1, y esta protección puede perderse con mayor facilidad. No obstante, la Convención considera que las personas que necesitan protección internacional deben gozar de un conjunto de derechos. En algunos Estados miembros, como Rumanía, las disposiciones constitucionales priman los tratados internacionales sobre la legislación nacional. El artículo 18⁽²⁾ de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se convirtió en vinculante de conformidad con el artículo 6 del TFUE, establece el derecho de las personas que necesitan protección internacional.

2.4. El sistema de Dublín ha impuesto a una serie de Estados que se encuentran «en primera línea» (Malta, Italia, Chipre, Grecia, España y, recientemente, Hungría) la carga desproporcionada de tramitar las solicitudes de asilo. En estas condiciones, se ha vuelto cada vez más difícil para algunos Estados miembros observar en la práctica el principio de no devolución y los principios consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales y las Directivas que se derivan de esta. A pesar de las dificultades, el CESE está firmemente convencido de que estos principios deben respetarse y aplicarse de manera adecuada.

2.5. El artículo 67, apartado 2, y el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea fijan las condiciones para que la UE cree una verdadera política de asilo. A la luz de estos artículos, es preciso centrarse no en la elaboración de normas mínimas, sino más bien en la creación de un sistema común que incluya procedimientos uniformes. La actual crisis de los refugiados era previsible y puede atribuirse a la ausencia de una política común de asilo, cuyo retraso se debe a la falta de una acción política europea concertada. En este contexto, el CESE insta al Consejo Europeo, a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo a aplicar estos artículos.

⁽¹⁾ «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes». No solo el artículo 3 hace referencia a las cuestiones de asilo y protección internacional. La expulsión de las personas que presentaron una solicitud de asilo que fue rechazada puede plantear problemas en relación con el artículo 2 (Derecho a la vida), el artículo 5 (Derecho a la libertad y a la seguridad), el artículo 6 (Derecho a un proceso equitativo), el artículo 7 (No hay pena sin ley), el artículo 3 del Protocolo n.º 4 (Prohibición de la expulsión de nacionales) y el artículo 4 de ese mismo Protocolo (Prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros). Otros artículos que también se invocan: artículo 8 (Derecho al respeto a la vida privada y familiar), artículo 13 (Derecho a un recurso efectivo), artículo 16 (Restricciones a la actividad política de los extranjeros).

⁽²⁾ Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

2.6. El CESE celebra los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para coordinar una respuesta común a la crisis de los refugiados, esfuerzos que incluyen la celebración de una reunión de dirigentes políticos consagrada a abordar el tema de los flujos de refugiados por la ruta de los Balcanes Occidentales. El encuentro reunió a los jefes de Estado o de Gobierno de la UE y de otros países no pertenecientes a la Unión con el objetivo de intentar coordinar mejor las acciones en la región en tres ámbitos fundamentales: proporcionar alojamiento, gestionar los flujos migratorios y controlar las fronteras ⁽³⁾.

2.7. El CESE espera que el mecanismo de reubicación en caso de crisis ayudará a la UE a avanzar de forma consensuada hacia un sistema sólido y lo bastante flexible como para hacer frente a los retos de la migración en sus diferentes formas.

2.8. El CESE siempre ha puesto de relieve la necesidad de mostrar solidaridad y responsabilidad y de realizar acciones comunes, así como la importancia crucial de los derechos fundamentales. También ha insistido en que han de hacerse grandes esfuerzos para facilitar la integración de los migrantes y refugiados.

2.9. El mecanismo de reubicación en caso de crisis es un ejemplo concreto de cooperación basada en la solidaridad y la responsabilidad. Sin embargo, el CESE desea que este mecanismo y otras iniciativas similares formen parte de una estrategia general para garantizar su coherencia y eficacia. En particular, es necesario un sistema de reparto de las cargas solidario y sólido, y sobre todo una clave de reparto permanente, justa y vinculante para distribuir a las personas que buscan protección entre todos los países de la UE. La «Agenda Europea de Migración» de la Comisión Europea es un paso positivo en esta dirección.

3. Observaciones específicas

3.1. Todo Estado miembro que no participe en el mecanismo debería explicar sus razones. Si estas se fundamentan especialmente en motivos económicos o la falta de preparación para acoger a los solicitantes de asilo, deberían preverse disposiciones para facilitar alguna ayuda financiera por adelantado.

3.2. El apoyo de la UE a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de la crisis de los refugiados y la integración de los migrantes sigue siendo insuficiente. Las normas y procedimientos burocráticos obstaculizan su capacidad para actuar de manera eficaz sobre el terreno.

3.3. Para determinar la existencia de una crisis, la Comisión Europea examinará si la situación es tal que incluso un Estado miembro que disponga de un «sistema de asilo bien organizado» no puede hacer frente a la situación. ¿Cómo se define esto? ¿Cuáles son los criterios para calificar un sistema de asilo como «bien organizado»? La propuesta menciona algunos criterios que la Comisión podría evaluar, pero se trata de elementos flexibles que se consideran secundarios.

3.4. La propuesta no hace suficiente hincapié en cómo ajustar las preferencias del Estado miembro beneficiario, del Estado miembro de reubicación y de los solicitantes. No está claro cómo funcionará este sistema en la práctica.

3.5. Se recomienda que los solicitantes dispongan de información pertinente y asesoramiento facilitados por las autoridades de los Estados miembros beneficiarios y los funcionarios de enlace del Estado miembro de reubicación.

3.6. No está claro de qué modo se alienta al Estado miembro de reubicación a que acoja e integre adecuadamente a los solicitantes reubicados. El estado de las infraestructuras, la disponibilidad de servicios (por ejemplo, médicos o educativos) y las asignaciones financieras influirán en la voluntad de los solicitantes a ser reubicados a un país específico. La Comisión Europea y las demás instituciones de la UE deben apoyar activamente a los gobiernos de los Estados miembros, a fin de que puedan proporcionar las condiciones y perspectivas adecuadas para integrar a los solicitantes reubicados.

3.7. La propuesta debe ser más específica en este aspecto y esbozar un procedimiento destinado a evaluar y fomentar el desarrollo de infraestructuras y servicios de asilo en todos los Estados miembros.

3.8. El sistema debe tener en cuenta, en cierta medida, las preferencias que los solicitantes de asilo tengan por Estados miembros de reubicación específicos. Estas preferencias deben tener una relación clara y verificable con el posible éxito de la integración (miembros de la familia ya residentes, conocimiento del idioma y vínculos previos con el país, como estudios o negocios).

⁽³⁾ Véase la declaración de los dirigentes publicada tras la reunión.

3.9. Se mencionan los «lazos culturales» como un elemento que debe considerarse para la reubicación en un Estado miembro. El CESE considera que este criterio no debería utilizarse para justificar el rechazo de solicitantes de asilo a causa de su religión.

3.10. La propuesta no especifica cómo funcionará el sistema para países como Serbia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, que gozan de claras perspectivas de adhesión y registran una importante afluencia de migrantes y solicitantes de asilo.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas»

[COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD)]

(2016/C 071/10)

Ponente: Antonello PEZZINI

El 7 de septiembre de 2015, el Parlamento Europeo, y el 21 de septiembre de 2015, el Consejo, de conformidad con los artículos 192 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas

[COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité está convencido de que es esencial la reindustrialización sostenible de Europa con un crecimiento competitivo y generador de nuevos y mejores empleos, y de que el régimen de comercio de derechos de emisión de CO₂ de la UE (RCDE UE) debe considerarse en este marco como un instrumento clave de la política de la UE de lucha contra el cambio climático y el proceso de descarbonización de la economía mundial.

1.2. El Comité considera que el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), como instrumento para la reducción de las emisiones en el sector de la energía de la Unión, debe dar una señal del precio del carbono, pero también influir de forma positiva en la inversión sostenible en nuevas tecnologías hipocarbónicas.

1.3. En opinión del CESE, es preciso lograr que el mercado del carbono sea más estable, flexible y abierto a todos los grandes operadores a escala mundial, en un marco muy detallado y coordinado para alcanzar el objetivo de un sistema industrial manufacturero competitivo y sostenible.

1.4. El Comité considera que la Comisión debe atenerse rigurosamente al mandato definido en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 acordado por el Consejo Europeo los días 23 y 24 de octubre de 2014, en particular por lo que se refiere a las claras indicaciones que contiene sobre las disposiciones en materia de fuga de carbono que deben contemplarse en la reforma del RCDE UE.

1.5. En opinión del Comité, es preciso establecer unos mecanismos adecuados de transición para salvaguardar la competitividad de las industrias europeas y evitar riesgos de fuga de inversiones y de exposición de las industrias europeas a la competencia desleal de países que carecen de normativas comparables en materia de clima.

1.6. El CESE recomienda que se garantice un marco adecuado y global de normas —en especial sobre los niveles de asignación gratuita, admisibilidad de fugas de carbono, revisión de los parámetros de referencia (*benchmarking*) y compensación de los costes inducidos de los precios de la energía eléctrica— a fin de garantizar al 100 % la asignación gratuita y la plena compensación de los costes indirectos en todos los Estados miembros para el 10 % de las instalaciones más eficientes en sectores expuestos a un alto riesgo de fuga de carbono.

1.7. El CESE recomienda los siguientes puntos entre los principales elementos de la reforma:

- eliminación del factor de corrección intersectorial, para los costes directos;
- mecanismos armonizados a escala europea de compensación de los costes indirectos en toda la UE, a fin de evitar el falseamiento de la competencia ⁽¹⁾;
- sistemas de recompensa y no de penalización para quienes obtengan los mejores resultados, independientemente de cómo se lleve a cabo, incluida la captura y uso del CO₂;
- fijación de parámetros de referencia sobre la base de datos industriales sólidos y determinados una sola vez al comienzo del período;
- asignación de derechos gratuitos para los sectores sobre la base de la producción efectiva y no histórica;
- posibilidad de un planteamiento alternativo (*fall-back approach*) en la fase 4 para los sectores sin parámetros de referencia anteriores;
- definición más flexible del riesgo de fuga de carbono, utilizando criterios cualitativos de riesgo actuales, sin introducción de valores umbral;
- empleo de parte de la reserva de estabilidad para respaldar la salida gradual de los sectores retirados de la lista de los sectores que se consideran expuestos a la fuga de carbono;
- exención del mecanismo también para las instalaciones con emisiones inferiores a 50 000 t de CO₂;
- plena integración de la dimensión social en el RCDE UE para apoyar la transición de los procesos y competencias industriales y de empleo hacia una economía sin carbono;
- análisis sobre las condiciones para ampliar los mecanismos de recompensa de los que obtienen mejores resultados a la sociedad civil, garantizando **primas del RCDE** para las familias, las comunidades y administraciones públicas que reduzcan considerablemente su consumo de energía generadoras de CO₂ o que compensen las emisiones con **inversiones ecológicas**;
- estudio preliminar, independiente, que determine los mecanismos óptimos para el funcionamiento del sistema RCDE UE a fin de alcanzar los objetivos climáticos que se han fijado.

1.8. El Comité recomienda, por último, la máxima coherencia, una plena sinergia, la eliminación de sobrecargas burocráticas y la mínima superposición de las prescripciones entre las nuevas normativas de revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y las normativas paralelas y complementarias con las que interactúan.

1.9. El CESE considera que se debería instituir un marco de comercio de créditos internacionales, que contribuya a la consecución de los objetivos más amplios de reducción de las emisiones en Europa, con el respaldo de acuerdos internacionales multilaterales y bilaterales.

1.10. El CESE considera importante elaborar un dictamen de iniciativa a este respecto cuando concluya la Conferencia de París de finales de 2015.

⁽¹⁾ Véase: «State aid Modernisation for an integrated EU energy market» — Joaquín Almunia, vicepresidente de la Comisión Europea responsable de Política de Competencia, Bruselas, 2 de diciembre de 2013 — Energía: el sector en el que se necesita «Más Europa». Desarrollo de principios comunes para evaluar las ayudas estatales. Para que las ayudas sean compatibles, deben: contribuir a un objetivo común de la UE; corregir deficiencias demostradas del mercado o abordar problemas de equidad; ser un instrumento adecuado; tener un efecto incentivador; ser proporcionales y limitadas al mínimo necesario; evitar falseamientos indebidos de la competencia y el comercio. Véase asimismo «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» (DO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

2. Introducción

2.1. El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) entró en funcionamiento el 1 de enero de 2005 y constituye uno de los instrumentos más importantes de la política climática de la UE, debido a la posibilidad que brinda de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2. El RCDE UE tiene como objetivo, desde su creación, proporcionar un precio de referencia para el carbono, que permita reducir las emisiones en todos los sectores de la economía europea, que generan aproximadamente la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

2.3. El CESE siempre ha considerado el RCDE UE como un instrumento clave de la política en materia de clima y energía de la Unión con vistas a la reducción de sus emisiones industriales y ha reclamado una auténtica reforma del mismo a fin de realizar los objetivos climáticos de la UE para 2030, salvaguardando la competitividad industrial de la Unión y evitando la deslocalización de las inversiones.

2.4. El **Consejo Europeo del 21 de marzo de 2014** defendió ciertas medidas para compensar plenamente los costes directos e indirectos derivados de las políticas climáticas de la UE en los sectores expuestos a la competencia mundial, hasta que un acuerdo internacional sobre el clima establezca condiciones equitativas a escala mundial.

2.4.1. Sin embargo, el CESE comparte las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo cuando afirma que «la aplicación del RCDE UE estuvo afectada por insuficiencias significativas» y formula una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la integridad y la aplicación de este régimen, afianzando el concepto de eficacia industrial que garantice la plena competitividad de la economía de la UE.

2.5. El **Consejo Europeo** acordó los días **23 y 24 de octubre de 2014** el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030. Asimismo, adoptó unas conclusiones y, en particular, aprobó algunos objetivos importantes:

- un objetivo vinculante de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990, con una reducción lineal de la tasa anual del 1,74 %;
- un objetivo vinculante de consumo de energías renovables de por lo menos el 27 % en 2030, pero sin objetivos vinculantes para los Estados miembros;
- un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética de por lo menos el 27 % en 2030, no vinculante, pero susceptible de revisión para su elevación al 30 %;
- la realización urgente, a más tardar en 2020, del mercado interior de la energía y la consecución del objetivo de un 10 % de las interconexiones de electricidad existentes.

2.5.1. El objetivo de la UE de reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero en al menos el 40 %, aprobado formalmente en la sesión del Consejo de Medio Ambiente del 6 de marzo de 2015, constituye la base de la contribución de la UE a las negociaciones para el nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático.

2.5.2. Todos estos elementos del marco serán revisados de forma periódica por el Consejo, que seguirá formulando orientaciones estratégicas tanto sobre los sectores cubiertos por el RCDE como sobre los no cubiertos, así como sobre las interconexiones y la eficiencia energética.

2.5.3. Los instrumentos y las medidas deben obedecer a un enfoque global y tecnológicamente neutro para promover la reducción de las emisiones y la eficiencia energética.

2.6. El **13 de mayo de 2015** el Consejo y el PE alcanzaron un acuerdo sobre la reforma del RCDE UE con la decisión sobre la reserva de estabilidad del mercado:

- en 2018 se establecerá una reserva de estabilidad del mercado que será operativa a partir del 1 de enero de 2019;
- los «derechos de emisión aplazados» (los 900 millones de derechos cuya subasta se aplazó del período 2014-2016 al 2019-2020) se incorporarán a la reserva de mercado;

- los derechos no asignados se transferirán directamente a la reserva de estabilidad del mercado en 2020 y su futura utilización se contemplará en el marco de la revisión más amplia del RCDE UE;
- el «componente de solidaridad del 10 %» de los derechos se beneficiará de una exención temporal del ámbito de aplicación de la reserva de estabilidad del mercado hasta finales de 2025;
- la revisión del RCDE UE deberá tomar en consideración el posible uso de un número limitado de derechos antes de 2021 para completar los recursos existentes destinados a la promoción de la captura y almacenamiento de CO₂ (CAC);
- la revisión del RCDE UE y de la reserva de estabilidad del mercado tendrán en cuenta:
 - la fuga de carbono y aspectos relativos a la competitividad, y
 - las cuestiones relacionadas con el empleo y el PIB.

2.7. En el marco de la estrategia de la Unión de la Energía y con vistas a la Conferencia sobre el Clima de París, la Comisión ha propuesto un paquete de medidas dirigidas, entre otros aspectos, a revisar el régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE conforme a las indicaciones dictadas por el Consejo, salvaguardando la prioridad de reindustrialización de la economía europea y de competitividad internacional de los sectores industriales más expuestos al riesgo de deslocalización de la producción.

2.8. Las medidas de revisión del régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE afectan, además de a la política energética, a muchas otras políticas comunitarias.

2.9. El CESE encargó un estudio sobre el impacto de las medidas financiadas mediante el uso de los instrumentos de la UE para proteger el medio ambiente⁽²⁾ en el que se hace hincapié en el uso eficaz de los ingresos generados por los instrumentos basados en el mercado para mejorar el medio ambiente, en consonancia con la promoción de una economía ecológica, y de los ingresos generados por el comercio de derechos de emisión de la UE, que constituyen una posibilidad importante para financiar estas mejoras y para la transición industrial y del empleo hacia una economía sin emisiones de carbono.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. La iniciativa de la Comisión de modificación de la Directiva RCDE UE 2003/87/CE tiene por objetivo intensificar, mediante una serie articulada de propuestas, el nivel de reducción anual de emisiones autorizadas, de forma que la cantidad de derechos de emisión expedidos en el conjunto Espacio Económico Europeo (EEE) cada año a partir de 2021 disminuya en función de un factor lineal más alto del 2,2 % para alcanzar en 2030 una reducción del 43 % en comparación con el año 2005.

3.2. La propuesta establece una serie de mecanismos de financiación destinados a apoyar a los operadores económicos que deben luchar contra la fuga de carbono y afrontar los principales retos que plantean la innovación y la inversión necesarias para modernizar sus instalaciones y mejorar la eficiencia energética para contribuir a reducir las emisiones.

4. Regímenes de comercio de derechos de emisión a escala mundial

4.1. Los regímenes de comercio de derechos de emisión van en aumento en todo el mundo, más allá de la UE, con sistemas nacionales o subnacionales que ya funcionan en varios países.

4.2. En los **Estados Unidos**, el presidente Obama ha anunciado el Plan de energía limpia (*Clean Power Plan-CPP*) que fijará para cada Estado normas únicas para la reducción de las emisiones de carbono de las centrales eléctricas, principalmente de carbón y de gas, de aquí a 2030.

4.2.1. En **California** existe el programa «*cap-and-trade*», lanzado en 2012. En **Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nueva York, Rhode Island y Vermont** está en vigor la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI).

⁽²⁾ www.eesc.europa.eu/envistud

4.3. En **Australia** funciona un régimen de comercio de derechos de emisión que se vinculará al europeo de aquí a 2018, en virtud de un acuerdo celebrado con la Comisión Europea en 2012.

4.4. En **Canadá**, se introdujo en 2012 el *Québec's Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emissions*, que, desde 2013, cubre el 85 % de las emisiones de Quebec.

4.5. En **Nueva Zelanda** se lanzó en 2008 un sistema de comercio de derechos de emisión (NZ ETS), que incluye los bosques y la agricultura, los combustibles fósiles líquidos, las centrales eléctricas y los procesos industriales.

4.6. La UE y **China** han alcanzado un acuerdo en la cumbre bilateral de finales de junio de 2015 en materia de cooperación en la lucha contra el cambio climático.

4.7. En **Corea del Sur**, funciona desde enero de 2015 el programa KETS, el primer programa operativo en Asia de alcance nacional y el segundo a escala mundial después del RCDE UE.

4.8. En **Japón**, el *Tokyo Cap-and-Trade Program* es el primer sistema de comercio obligatorio, puesto en marcha en abril de 2010.

4.9. En **Suiza**, el ETS-CH entró en vigor en 2008 con cinco años de participación voluntaria como alternativa al impuesto sobre el CO₂ de los combustibles fósiles; desde 2013 es obligatorio para las grandes industrias con alta intensidad de energía.

5. Observaciones generales

5.1. El Comité considera que el RCDE UE constituye un instrumento clave eficiente con vistas a la reducción de las emisiones energéticas de la UE si sigue una lógica de mercado que debería dar una señal del precio del carbono en línea con las aspiraciones existentes, pero también influir de forma positiva en la inversión en tecnologías hipocarbónicas, el desarrollo de las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética.

5.1.1. Al CESE le preocupa la posible aceleración del proceso de fuga de las inversiones como modalidad específica de fuga de carbono en los sectores vulnerables. Este proceso podría reducir aún más la competitividad de estos sectores y su capacidad para adoptar las medidas necesarias para una economía eficiente desde el punto de vista de los recursos y con bajas emisiones de carbono, de conformidad con las líneas trazadas en dictámenes recientes⁽³⁾.

5.2. El CESE está convencido de la necesidad de lograr que el mercado del carbono sea más estable, flexible y abierto a todos los grandes operadores a escala mundial.

5.3. El marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, acordado por el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014, establece ambiciosos objetivos de reducción unilateral, pero también proporciona orientaciones precisas sobre las disposiciones en materia de fuga de carbono que deben contemplarse en la reforma del RCDE UE.

5.3.1. El CESE también considera que la reforma del RCDE UE debería constituir un marco político coordinado, junto con la reforma de los sectores no sujetos al RCDE (Decisión de reparto del esfuerzo) y las políticas sobre energías renovables (Directiva sobre fuentes de energía renovables) y la eficiencia energética (Directivas sobre la eficiencia energética y sobre la eficiencia energética de los edificios).

5.4. El CESE considera que entre los puntos fundamentales de la reforma deberían figurar:

— la eliminación del factor de corrección intersectorial, para los costes directos;

— mecanismos armonizados a escala europea de compensación de los costes indirectos;

⁽³⁾ Instrumentos de mercado — Economía hipocarbónica en la UE (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1), Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030 (DO C 424 de 26.11.2014, p. 39) y El Protocolo de París (DO C 383 de 17.11.2015, p. 74).

- sistemas de recompensa y no de penalización para quienes obtengan los mejores resultados, independientemente de cómo se lleve a cabo, incluida la captura y uso del CO₂;
- fijación de parámetros de referencia sobre la base de datos industriales sólidos y una sola vez al comienzo del período;
- asignación de derechos gratuitos para los sectores sobre la base de la producción efectiva;
- posibilidad de un planteamiento alternativo (*fall-back approach*) en la fase 4 para los sectores sin parámetros de referencia anteriores;
- definición más flexible del riesgo de fuga de carbono, utilizando criterios cualitativos de riesgo actuales;
- empleo de parte de la reserva de estabilidad para respaldar la salida gradual de los sectores retirados de la lista de los sectores que se consideran expuestos a la fuga de carbono;
- exención del mecanismo de las instalaciones menores, con emisiones inferiores a 50 000 t de CO₂;
- plena integración de la dimensión social en el RCDE UE para apoyar totalmente la transición de los procesos y competencias industriales y de empleo hacia una economía sin carbono;

5.4.1. Las empresas expuestas al riesgo de deslocalización deberían recibir una cantidad de permisos de emisión gratuitos.

5.5. En opinión del Comité, es preciso establecer unos mecanismos adecuados de transición a una reducción equilibrada de los derechos de emisión gratuitos de CO₂ para salvaguardar la competitividad de las industrias europeas y evitar riesgos de fuga de inversiones y de exposición de las industrias europeas y los sectores de empleo europeos a la competencia desleal de países que carecen de normativas comparables en materia de clima.

5.5.1. En concreto, debe garantizarse un marco adecuado de normas sobre los niveles de asignación gratuita, admisibilidad de fugas de carbono, revisión de los parámetros de referencia (*benchmarking*) y compensación de los costes inducidos de los precios de la energía eléctrica, a fin de garantizar al 100 % los derechos asignados gratuitamente y la plena compensación de los costes indirectos en todos los Estados miembros para el 10 % de las instalaciones más eficientes en sectores expuestos a un alto riesgo de fuga de carbono.

5.5.2. Deberían analizarse otras posibilidades para ampliar los mecanismos de recompensa de los que obtienen mejores resultados a la sociedad civil, garantizando **primas del RCDE** para las familias, las comunidades y administraciones públicas que reduzcan considerablemente su consumo de energía generadoras de CO₂ o que compensen las emisiones con **inversiones ecológicas**.

5.6. El CESE considera que el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) debe conservarse, mejorarse y ampliarse. Asimismo, es necesario apoyar adecuadamente los vínculos entre el RCDE UE y los nuevos regímenes que están surgiendo en otras regiones del mundo.

5.7. El cambio climático requiere una solución mundial a través de un acuerdo con objetivos perfectamente definidos y precisos para todas las grandes economías mundiales.

6. Observaciones específicas

6.1. El Comité recomienda revisar la modalidad de subdivisión de los derechos, garantizando un porcentaje gratuito adecuado para satisfacer las exigencias de los operadores con derecho a ello. La definición de los sectores expuestos al riesgo de fuga de carbono a partir de 2020 puede representar un recorte significativo, con un umbral de 0,18 como requisito previo para la admisibilidad.

6.2. El CESE manifiesta su preocupación por el endurecimiento de los parámetros de referencia, que penalizaría aún más a las empresas que deben afrontar situaciones de dificultad: la disminución transversal de los parámetros de referencia mediante un factor de corrección único lineal, fijado entre un mínimo del 0,5 % y un máximo del 1,5 % anual, no considera la vida útil de la maquinaria ni la situación tecnológica real en sectores muy diversificados.

6.3. El Comité considera que los parámetros de referencia de fuga de carbono deben ser técnica y económicamente realizables para reflejar los progresos tecnológicos reales, y recomienda que la metodología para reducir los sectores incluidos en la lista de los sectores que se consideran expuestos a la fuga de carbono de 177 a 52 para el período 2021-2030 sea compartida con los interlocutores sociales y vaya acompañada de medidas de exclusión progresiva.

6.4. El CESE considera además que se debe eliminar el factor de corrección intersectorial. Un factor de corrección calculado de forma inoportuna crearía incertidumbres en la asignación gratuita y expondría a las instalaciones de más riesgo a costes indebidos.

6.5. En opinión del CESE, se debe prever un mecanismo de compensación de los costes indirectos armonizado a escala europea y basado en los parámetros ya establecidos⁽⁴⁾, que evite las actuales distorsiones del mercado interior, haga obligatorio el sistema actual basado en las ayuda estatales y obligue a los Estados miembros a destinar al menos una parte de los ingresos de las subastas a una compensación suficiente de los costes indirectos soportados por quienes logren los mejores resultados desde el punto de vista medioambiental en los sectores expuestos.

6.6. El CESE pide que una asignación de los derechos gratuitos más flexible y dinámica se base en niveles de producción efectivos y actualizados, apoyando a las unidades que mejoren la eficiencia con el mantenimiento de la misma cuota de derechos gratuitos.

6.7. Es necesario que el criterio de definición del riesgo de *fuga de carbono* sea más flexible para que refleje mejor la repercusión del precio del carbono sobre la competitividad de los distintos sectores, en especial las pymes, con arreglo al criterio cualitativo, tal como se definió en 2008.

6.8. El CESE considera que los fondos del RCDE UE —Fondo de reserva de estabilidad, Fondo de innovación, Fondo de modernización— deberían contemplarse en un cuadro sinóptico, para garantizar un funcionamiento correcto y adecuado de los sistemas de gestión y control, a fin de evitar acumulaciones y solapamientos.

6.9. En opinión del CESE:

- parte de la reserva de estabilidad debería destinarse a respaldar la salida gradual de los sectores retirados de la lista de los sectores que se consideran expuestos a la fuga de carbono;
- el Fondo de modernización debería abrirse a intervenciones en las zonas NUTS 2 para la producción de energía eléctrica, además de en los países con un PIB inferior al 60 % de la media de la UE, para la promoción transparente de las inversiones sin distorsiones en el mercado interior de la energía;
- el Fondo de innovación debería intervenir para apoyar nuevas tecnologías y procesos industriales con bajas emisiones de carbono, en especial en aquellos que se encuentren en proceso de salida gradual;
- *deberían apoyarse las subastas voluntarias de carbono*, como el «mercado Carbomark», como compromisos adicionales asumidos voluntariamente por los propietarios de bosques, con el fin de maximizar los beneficios medioambientales indirectos que ofrecen los bosques, brindando la oportunidad de que se reconozca, también económicamente, la función del ecosistema forestal.

6.10. El Comité desea que las medidas previstas para las instalaciones de pequeñas dimensiones con emisiones inferiores a 25 000 t de CO₂ se amplíen a las instalaciones con emisiones inferiores a 50 000 t de CO₂, que en Europa representan en torno al 75 % de las instalaciones cubiertas por el RCDE, pero solo el 5 % de las emisiones totales.

6.11. En cuanto a las emisiones derivadas del proceso mineralógico, su potencial de reducción por parte de los operadores es prácticamente nulo y deberían beneficiarse de una asignación total de derechos de forma gratuita.

⁽⁴⁾ Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

6.12. Dado que las medidas de revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE afectan, además de a la política energética, a otras muchas políticas comunitarias, el Comité recomienda la máxima coherencia y la eliminación de las sobrecargas burocráticas entre las nuevas normativas y las normativas con las que interactúan.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»

[COM(2015) 192 final]

(2016/C 071/11)

Ponente: Raymond HENCKS

Ponente: Thomas McDONOGH

El 12 de mayo de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa

[COM(2015) 192 final].

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2015.

En su 512.º Pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 9 de diciembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 219 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda la estrategia para un mercado único digital europeo. Sin embargo, le preocupa que la voluntad política de una parte de los Estados miembros de abrir una vía hacia una Unión digital creadora e innovadora, y no solo consumidora, deja mucho que desear.

1.2. La Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa propuesta por la Comisión Juncker constituye una prolongación de las estrategias y programas digitales previos y está pensada para imprimir un nuevo impulso a una política digital de la Unión Europea tanto tiempo deseada. Se trata también, al mismo tiempo, de centrarse en el comercio y los consumidores, así como sobre las medidas necesarias para aumentar los intercambios y el número de consumidores y mejorar las condiciones y la protección de que estos disfrutan.

1.3. En este contexto, el primer imperativo es colmar las carencias en materia de competencias. Estas carencias pueden ser tanto una cuestión de cálculo, lectura y escritura como de competencias digitales y uso responsable de las mismas. El segundo imperativo es la necesidad de que las plataformas puedan usarse fácilmente para orientar el mercado, por lo que no deberían restringirse sus actividades. En tercer lugar, es necesario contar con las aplicaciones pertinentes, por lo que se acoge favorablemente el enfoque sobre la normalización. Una mayor administración electrónica contribuirá a conseguir la participación de más ciudadanos en la actividad digital. Desde el punto de vista de los consumidores, el CESE acoge con satisfacción las iniciativas para mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a bienes y servicios digitales en toda Europa.

1.4. Algunas, pero no todas, las iniciativas que se detallan en el punto 4.2 (propiciar las condiciones adecuadas para que se desarrollen las redes y servicios digitales) se refieren a las redes de infraestructura y son parte de la Agenda Digital. La importancia de estas propuestas radica en el contexto del mercado único y la urgencia con que se abordarán. Algunas de las demás iniciativas expuestas en esta sección son importantes para los derechos de los consumidores.

1.5. El CESE no puede sino apoyar a la Comisión en su determinación por acabar con la fragmentación en veintiocho estrategias y mercados digitales nacionales para fusionarlos en un planteamiento europeo y asegurar así una posición de vanguardia en el sector de la economía digital mundial, que ha quedado en manos de terceros países.

1.6. El CESE está convencido de que la Unión Europea, que dispone de excelentes competencias y de una gran experiencia en ciertos ámbitos digitales, aún puede recuperar el terreno perdido. En este contexto, el CESE insiste en el desarrollo de polos de investigación multidisciplinares y de sinergias europeas en el marco del Espacio Europeo de Investigación, en ámbitos como la computación en nube, la nanoelectrónica, el almacenamiento y tratamiento de los megadatos, los aparatos utilizables o controlables a distancia (objetos conectados) y los servicios inteligentes.

1.7. La Unión podrá recuperar el terreno perdido si logra, a corto plazo, poner en común sus recursos para movilizar y coordinar los esfuerzos públicos y privados de los veintiocho Estados miembros, animando a todas las partes interesadas a participar en los debates sobre la estrategia para un mercado único digital. El CESE aprueba el compromiso de la Comisión de poner en marcha una consulta pública para cada una de sus futuras acciones en el marco del mercado único digital.

1.8. El CESE lamenta la ausencia de una dimensión social en la estrategia digital (con la excepción de las cuestiones relativas a la competencia digital), cuando la evolución de los servicios y modelos de empresa entraña profundos cambios en el mundo laboral. El CESE considera necesario tener en cuenta los múltiples riesgos y desafíos, sobre todo en el ámbito de la seguridad y de la organización del trabajo y de la seguridad social. Además, los procedimientos previstos en el Tratado sobre el diálogo social y la cláusula social horizontal deben ocupar su sitio en la estrategia para un mercado único digital ⁽¹⁾. El CESE entiende que la dimensión social, con todas sus consecuencias para el empleo, debería constituir el cuarto pilar de la estrategia para un mercado único digital europeo.

2. Introducción

2.1. El CESE entiende que el término «Mercado Único Digital» significa la transferencia a internet de las transacciones y actividades llevadas a cabo en el actual mercado interior de la UE. En parte, esto ya ha ocurrido, pero las iniciativas señaladas por la Comisión están destinadas a explotar todo el potencial digital. Las transacciones y actividades del mercado abarcan la producción de bienes y la prestación de servicios, así como la intermediación, la distribución y el consumo. Las transacciones entre consumidores, empresas y autoridades públicas reflejan tanto la influencia de las redes sociales como la tendencia hacia una sociedad animada por la voluntad de compartir. El papel de las autoridades públicas en el Mercado Único Digital es el de un prestador de servicios.

2.2. Los beneficios de la transferencia de procesos empresariales son bien conocidos: mayor integración en la cadena de valor, aceleración de los procesos desde el diseño a la entrega, mejora de las interfaces de clientes (especialmente en el contexto de las redes sociales) y una mayor competitividad en general. A medida que se vaya realizando la transición, abrirá el camino para la «internet de las cosas» y la cuarta revolución industrial.

2.3. La singularidad del mercado interior es su concepción transnacional, que le permite, en principio, estar bien adaptado para explotar internet. Sin embargo, el propio mercado interior plantea ciertos problemas, como la adaptación de las normas, leyes y reglamentos al entorno digital. En efecto, se registran carencias en la disponibilidad digital de cada una de las categorías de agentes (empresas, autoridades públicas y consumidores), así como deficiencias en las infraestructuras tecnológicas del mercado único digital, al tiempo que la posición dominante de algunas grandes plataformas podría resultar problemática.

2.4. En paralelo con el proyecto del Mercado Único Digital, la Comisión presenta su Agenda Digital, lo que genera preocupaciones legítimas por la falta de presencia de la UE en los sectores mundiales de *hardware* y *software*, pero estas preocupaciones son marginales con respecto al Mercado Único Digital. Según la Comisión, las ventajas que entraña la culminación del Mercado Único Digital son considerables en términos de PIB y empleo, y todo lo que hay que hacer se encuentra dentro de los límites de la capacidad actual de la UE y de los Estados miembros.

2.5. El hecho de que no se haya completado el mercado único de los servicios tiene profundas implicaciones para el desarrollo del Mercado Único Digital. El sector de los servicios es el sector dominante en las economías de los Estados miembros. La prestación de servicios se produce cada vez más por medio de transacciones en internet; los progresos en la Estrategia para el Mercado Único Digital podrían, por sí solos, facilitar el desarrollo del mercado único de los servicios.

2.6. Las normas, reglamentos y leyes desarrollados para las transacciones basadas en papel y las primeras décadas del comercio electrónico se han convertido en obstáculos para la consecución del Mercado Único Digital. El CESE acoge favorablemente el programa legislativo propuesto y el ambicioso calendario que se ha fijado:

- propuestas legislativas sobre unas normas de contratos transfronterizos simples y efectivas para consumidores y empresas;
- revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores;
- medidas en el sector de los envíos de paquetería;

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Los efectos de la digitalización en los sectores de servicios y el empleo» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 161).

- un amplio estudio dirigido a preparar propuestas legislativas para abordar el bloqueo geográfico injustificado;
- en el sector de la competencia, investigación sobre el comercio electrónico, en relación con el comercio en línea de bienes y la prestación de servicios en línea;
- propuestas legislativas para una reforma del régimen de derechos de propiedad intelectual;
- propuestas legislativas para reducir la carga administrativa de las empresas derivada de la existencia de distintos regímenes de IVA;
- iniciativas sobre la propiedad de los datos, la libre circulación de datos (por ejemplo, entre los proveedores) y una nube europea;
- revisión de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.

2.7. Mientras que el programa legislativo descrito en el punto 2.6 *supra* es muy claro, las acciones previstas para mejorar las competencias, disponibilidad y conocimiento de internet en las tres comunidades: empresas, autoridades públicas y consumidores, son mucho menos claras:

- los conocimientos y competencias digitales, en particular para muchos grupos de ciudadanos de la UE, son muy insuficientes, al igual que las propuestas de la Comisión a este respecto. El CESE lamenta que la Comisión no esté dando la prioridad necesaria a este factor fundamental para el éxito del Mercado Único Digital y la sociedad de la información europea;
- adopción de un plan prioritario de normas sobre TIC y ampliación del marco europeo de interoperabilidad para los servicios públicos;
- nuevo plan de acción sobre administración electrónica, incluida una iniciativa sobre el principio de «solo una vez» y una iniciativa para instaurar la interconexión de los registros mercantiles.

Todas estas iniciativas juntas repercutirán en los ciudadanos, las pymes, el gobierno y los servicios privados y sectoriales, así como en las aplicaciones sectoriales que son fundamentales para conseguir el Mercado Único Digital. Estas propuestas parecen carecer de precisión y urgencia. El CESE seguirá de cerca el desarrollo de estas iniciativas, que están bajo el control de la UE y de los Estados miembros.

2.8. Se propone una serie de iniciativas vitales en materia de infraestructuras:

- revisión de la Directiva sobre radiodifusión vía satélite y distribución por cable;
- propuestas legislativas para reformar la actual normativa sobre telecomunicaciones;
- revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual;
- creación de una asociación contractual entre los sectores público y privado en materia de ciberseguridad.

Las telecomunicaciones y la ciberseguridad son las prioridades evidentes, pero la clarificación de las normas de transmisión audiovisual vía satélite y por cable de banda ancha es también acuciante.

2.9. Las plataformas orientan el Mercado Único Digital. La mayor parte de los miembros de las comunidades de consumidores, empresas y autoridades públicas las utilizan todos los días. Son accesibles, fáciles de utilizar y, a menudo, gratuitas. Su desarrollo es indispensable, pero se ciernen diversas preocupaciones:

- facilitan aplicaciones irregulares que suponen un desafío para los sectores y empresas establecidas; los consumidores se benefician de ello, pero las empresas establecidas cuestionan su legalidad;
- muchas plataformas mantienen posiciones dominantes que plantean dudas sobre el posible abuso de posición dominante;

— la mayoría de las grandes plataformas están domiciliadas fuera de la UE, pero hay una industria de las plataformas de la UE que necesita unas condiciones equitativas para sobrevivir y prosperar.

Por estas razones, el CESE acoge favorablemente el análisis global de la función de plataformas en el mercado, incluidos los contenidos ilícitos en internet. Para el éxito del Mercado Único Digital, es necesario que las plataformas florezcan y, por lo tanto, la aplicación de la ley no debería restringir el margen de maniobra de las plataformas.

2.10. Habida cuenta de dicho análisis, el CESE considera que los programas comunitarios descritos en el punto 2.7 *supra* probablemente constituyen el talón de Aquiles de la estrategia y emite ciertas «reservas» respecto de las plataformas.

3. Observaciones generales

3.1. Es innegable que, hasta ahora, la Unión Europea no ha sacado el máximo provecho de las enormes posibilidades que brindan las tecnologías digitales. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que el mercado europeo sigue fragmentado en veintiocho mercados nacionales.

3.2. Ahora bien, algunos Estados miembros prefieren evidentemente mantener y desarrollar una estrategia digital puramente nacional, en lugar de abrir una vía hacia una unión digital europea creadora e innovadora. Paralelamente, los ministros alemán y francés de Economía han abogado por la creación de un marco común impulsado, en particular, por ambos países.

3.3. El CESE señala, por otra parte, que los primeros ministros de algunos Estados miembros han escrito al presidente del Consejo para emitir ciertas reservas sobre la aplicación de la estrategia. Según los mismos, «deberíamos regular solo donde hay una clara evidencia de la conveniencia de hacerlo, respaldados por los principios de una regulación inteligente y una evaluación de impacto exhaustiva. Es evidente que un mercado único digital solo será fructífero si no asfixia la innovación, la inversión y el emprendimiento». El CESE comparte este punto de vista siempre que se tengan igualmente en cuenta los intereses de los consumidores y trabajadores.

3.4. La Comisión considera esta nueva estrategia para la realización del mercado único digital como la prolongación de la estrategia digital para Europa de 2010, que preveía 101 acciones de las que, según la Comisión, 72 se han llevado a buen término y 23 deberían completarse en los plazos establecidos, sin que por ello el mercado único digital esté finalizado, de modo que una parte de estas iniciativas se encuentran en la nueva estrategia sometida a examen.

3.5. En la presentación de las orientaciones políticas de la nueva Comisión Europea, su presidente, Sr. Juncker, manifestó que «la creación de un mercado único digital conectado podría generar hasta unos 250 000 millones EUR de crecimiento adicional, creando así cientos de miles de nuevos puestos de trabajo». Según la Comunicación sometida a examen, «el PIB de la UE podría aumentar en unos 415 000 millones EUR», mientras que los dos comisarios responsables del sector digital hablan de 3,8 millones de puestos de trabajo generados por un mercado único digital.

3.6. El CESE estima que es contraproducente agobiar a los ciudadanos con cifras que varían sustancialmente según la fuente en el seno de la Comisión, pero que se presentan, no obstante, como verdades irrefutables, cuando son poco creíbles. Tales declaraciones terminan por suscitar desconfianza respecto de los responsables políticos e indiferencia ante los problemas reales.

3.7. Hasta ahora, la Comisión nunca ha facilitado prueba alguna de que sus predicciones del mismo tipo se hayan hecho realidad. El CESE pide que, al final de su mandato, la actual Comisión analice y compare este balance con sus pronósticos.

3.8. El CESE considera que no es realista creer que el mercado único digital podrá finalizarse en el curso del actual mandato de la Comisión, sobre todo si no se publican los estudios de impacto o las investigaciones científicas correspondientes que apoyan esas afirmaciones. El CESE considera que las estimaciones de la Comisión deberían cotejarse con los estudios que contemplan sustanciales pérdidas de puestos de trabajo a consecuencia de las transformaciones digitales ⁽²⁾.

3.9. Según la Comisión, la realización del mercado único digital conectado permitirá que Europa mantenga su posición de líder mundial en la economía digital, a la vez que brindará a las empresas europeas la posibilidad de desarrollarse también fuera de la Unión.

⁽²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

3.10. El CESE lamenta que se haya revisado sustancialmente a la baja la ambición de la UE, inscrita en la Estrategia de Lisboa de 2000, de convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

3.11. La Unión Europea se encuentra a la zaga.

La economía digital ha quedado en manos de Estados Unidos y Asia. Una cincuentena de grandes operadores europeos de comunicaciones electrónicas están sometidos a veintiocho marcos reguladores nacionales distintos, mientras que los seis grandes operadores del mercado estadounidense y los tres gigantes del mercado chino se rigen por un solo marco regulador. La visión del mercado digital intraeuropeo como un factor de integración ya no es apropiada en un mundo digitalizado sin fronteras; además, no ha impedido que las grandes plataformas de terceros países creen monopolios u oligopolios en la mayoría de los países de la UE.

3.12. El CESE sigue esperando que la UE aún pueda recuperar el terreno perdido y que la estrategia para un mercado único digital en Europa pueda dar un nuevo aliento al sector, siempre y cuando la UE sea creadora y no solo usuaria de lo digital, así como promover un salto cualitativo social hacia una educación precoz de los jóvenes para desarrollar un uso responsable de las competencias digitales, eliminar la brecha digital, garantizar la accesibilidad para todos los ciudadanos (incluidas las personas con discapacidad) y garantizar inversiones públicas y privadas apropiadas en la enseñanza, la formación profesional y la investigación.

3.13. Para ello la UE necesita poner en común sus recursos para movilizar y coordinar los esfuerzos públicos y privados en los veintiocho Estados miembros. Esto es indispensable si no quiere perder el tren de la economía digital, a imagen, por ejemplo, de las aplicaciones móviles cuyo número ha crecido exponencialmente en algunos años, de la computación en nube, los macrodatos (*big data*) o los retos estratégicos que se sitúan ahora en el nivel de las plataformas de servicios digitales gigantes, que se han convertido en vías de paso imprescindibles para acceder a internet. El debate en torno a la estrategia para un mercado único digital debe asociar a todas las partes interesadas y considerar la protección y los derechos fundamentales de los ciudadanos, consumidores, trabajadores y personas discapacitadas de cara a una sociedad integradora.

3.14. El CESE no puede sino constatar la falta completa de una dimensión social en la estrategia para un mercado único digital. Siguen ignorándose en gran parte los efectos y retos de la digitalización para el empleo, cuando la permanente evolución de los servicios y modelos de empresa conlleva profundos cambios en el mundo laboral, con repercusiones sustanciales para la naturaleza del trabajo y la estructura de las empresas, así como un riesgo de disolución de los convenios colectivos. En este contexto, los procedimientos previstos en el Tratado sobre el diálogo social y la cláusula social horizontal deben ocupar su sitio en la estrategia para un mercado único digital. En su Dictamen CCMI/136 acerca de los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales, el CESE formula una serie de recomendaciones para evitar que la evolución del sector digital vaya en detrimento de la eficacia de los actuales sistemas de formación profesional, protección del empleo, seguridad social y fiscalidad. El CESE entiende que la dimensión social, con todas sus consecuencias para el empleo, debería constituir el cuarto pilar de la estrategia para un mercado único digital europeo.

3.15. Otro ámbito en el que la UE tiene la oportunidad de hacer valer su posición es el de los macrodatos, en el que aún hay que inventariar las normas técnicas que organizarán la recogida y el procesamiento de datos. Para lograrlo, conviene unificar las diferentes normativas nacionales en un marco europeo coherente que, gracias a una política inteligente en materia de tratamiento de datos, se distingue por una articulación equilibrada entre intereses económicos y protección de la intimidad en diversos ámbitos, como el sector médico, la salud pública, los servicios a las personas, la agroalimentación, etc.

3.16. La Unión Europea, acostumbrada a los debates sobre las normas técnicas entre sus Estados miembros, puede aprovechar su experiencia en este ámbito para crear una política europea de los datos, apoyándose en un marco jurídico de calidad, así como mantener el control sobre las normas relativas a la protección de los datos privados (véase SWIFT), con el fin de evitar que sean impuestas por terceros.

3.17. Por otra parte, el CESE señala que el sector digital también se caracteriza por un importante desequilibrio en la representación de los dos sexos y que la gran mayoría de los profesionales de las TIC son hombres. Habida cuenta de los numerosos puestos de trabajo vacantes en el sector de las TIC, la Unión Europea y los Estados miembros deberían lanzar una campaña para incitar a un mayor número de candidatas a conseguir un empleo en el sector digital.

3.18. En su informe «*Golden growth: Restoring the lustre of the European economic model*», el Banco Mundial ha dividido la Unión Europea en seis bloques para poner de relieve, sobre la base de indicadores digitales, las considerables diferencias entre Estados miembros en el desarrollo de las tecnologías, competencias y aplicaciones digitales, así como del comercio electrónico. El CESE invita a la Comisión a tener debidamente en cuenta estas diferencias a la hora de determinar las acciones prioritarias de su plan de trabajo.

3.19. Por último, el CESE toma nota de la declaración de la Comisión en el sentido de que, además de una financiación de la UE de unos 21 400 millones, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas se propone apoyar un gran abanico de proyectos digitales, y señala que el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones brindan importantes posibilidades de financiación adicional. El CESE celebra que la Comisión vaya a trabajar con el BEI, los promotores de proyectos y los Estados miembros para que los fondos disponibles se utilicen íntegramente, pero se pregunta por qué los fondos de la UE que se han concedido a los Estados miembros siguen en gran medida infrutilizados. El CESE solicita un análisis al respecto a fin de garantizar una utilización eficaz y eficiente en el futuro.

4. Observaciones específicas

4.1. *Mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa*

4.1.1. *Propuestas legislativas sobre unas normas de contratos transfronterizos simples y efectivas para consumidores y empresas*

Se trata de una ambiciosa iniciativa, que puede acogerse favorablemente si es factible. Aun así, el comercio transfronterizo, «electrónico» o de otro tipo, seguirá siendo difícil para las pymes y los particulares a causa de las cuestiones lingüísticas y culturales. Un modelo de contrato justo y sencillo en todas las lenguas de la UE eliminará un importante obstáculo, pero se mantendrán otros como las preocupaciones por la seguridad del comercio electrónico, transfronterizo o de otro tipo. En este contexto, se acoge favorablemente la iniciativa sobre ciberseguridad.

El CESE espera que en el desarrollo de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, todas las propuestas garanticen un alto nivel de protección a los consumidores y no tengan como consecuencia una disminución del nivel de protección actualmente existente, en ningún Estado miembro.

Otra cuestión que preocupa a los interlocutores sociales es que el comercio electrónico transfronterizo pueda perjudicar a las empresas nacionales existentes. Esta preocupación subraya la necesidad de incluir la dimensión social en la estrategia.

4.1.2. *Revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores*

Una cooperación claramente eficaz es la condición sine qua non para una impecable protección transfronteriza de los consumidores. Los procedimientos para una compensación e indemnización oportunas podrían ser clave para la aceptación del comercio electrónico transfronterizo.

Habría que hacer todo lo posible para reducir la carga reguladora para las pymes.

El CESE cree que la Comisión debería:

- asegurar que los consumidores puedan acceder al contenido digital legalmente disponible en condiciones justas y asequibles a través de las fronteras;
- revisar hasta qué punto los consumidores se ven discriminados en línea sobre la base del país en que viven y las consecuencias económicas y para el consumidor, y proponer las medidas necesarias para poner término a toda discriminación;
- revisar la aplicación y cumplimiento de los derechos de los consumidores, establecer cómo los derechos del consumidor se aplican a los productos digitales y asegurarse de que los consumidores y las empresas entienden sus derechos y confían en el respeto de los mismos.

4.1.3. *Medidas en el sector de los envíos de paquetería*

La entrega rápida de los envíos de paquetería es fundamental para la satisfacción del cliente en los mercados domésticos de comercio electrónico y está funcionando bien. Es lógico que el comercio electrónico transfronterizo deba ser apoyado de forma similar, aunque el Comité señala que los principales servicios internacionales de paquetería ya operan en Europa.

4.1.4. *Un amplio estudio dirigido a preparar propuestas legislativas para abordar el bloqueo geográfico injustificado* ⁽³⁾

Esto se aplica tanto al comercio electrónico como a los servicios audiovisuales. En el comercio electrónico, las búsquedas de bienes y servicios rara vez dan resultados fuera del área geográfica del que busca. En el otro extremo, el arrojado de resultados a escala de la UE podría ser abrumador.

En efecto, el buscador puede aplicar el motor de busca a cualquier área geográfica requerida. Un problema es que los clientes de una zona geográfica diferente pueden ser objeto de unos precios discriminatorios, como ha mostrado el reciente caso de Disneyland París. El CESE apoyaría las acciones que aseguren que el comercio transfronterizo se realiza en un plano de igualdad en aras de la protección de los consumidores. Otro problema es que, en algunos casos, simplemente se niega el acceso transfronterizo a sitios web.

El bloqueo audiovisual tiene dos dimensiones: restringir el acceso exterior de los ciudadanos de un país que viajan y tienen derecho a acceder a los servicios en su país y restringir el acceso exterior de los no nacionales cuya solicitud de acceso se basa en la ciudadanía de la UE. En el primer caso, el CESE recomienda la introducción de identidades digitales para facilitar el acceso. Y en el segundo caso, el CESE es consciente de que la mayor parte del bloqueo geográfico se debe a restricciones de los derechos o a intereses comerciales. Un marco de derechos racionalizado sería útil, pero habría que hacer todo lo posible para no alterar los modelos empresariales vinculados a la publicidad y el acceso al mercado.

4.1.5. *En el sector de la competencia, investigación sobre el comercio electrónico, en relación con el comercio en línea de bienes y la prestación de servicios en línea*

El CESE acoge favorablemente la vigilancia del mercado por parte de las autoridades responsables de la competencia y un régimen estricto de sanciones contra el abuso de las posiciones dominantes. Sin embargo, al mismo tiempo, el CESE señala que la tecnología y la economía digital han sido impulsadas por grandes compañías en beneficio de la economía y la sociedad en general. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente que las consultas previstas se basen estrictamente en los principios establecidos en la legislación comercial y en materia de competencia.

4.1.6. *Propuestas legislativas para una reforma del régimen de derechos de propiedad intelectual*

El CESE apoya estas propuestas siempre y cuando los diversos modelos empresariales comerciales sigan siendo viables y se respeten los derechos de propiedad intelectual.

4.1.7. *Revisión de la Directiva de satélite y cable*

Esta Directiva se refiere a la coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable. El Comité reconoce que es necesario revisar la Directiva tanto en el contexto de las propuestas legislativas previstas en el punto 4.1.6 como para reflejar los profundos cambios que están teniendo lugar en esos sectores.

4.1.8. *Propuestas legislativas para reducir la carga administrativa de las empresas derivada de la existencia de distintos regímenes de IVA*

La imposición fiscal de la tecnología digital es un factor clave para el éxito de la estrategia del Mercado Único Digital, ya que es obvio que las legislaciones fiscales nacionales no están adaptadas a la realidad de la economía digital y llevan a la evasión fiscal y a la competencia desleal. El CESE está de acuerdo con el planteamiento de la Comisión sobre el IVA (es decir, centrarse en el lugar en el que se encuentra el cliente y no en el lugar en el que está establecido el prestador del servicio) y el principio de la imposición directa que asegura que el beneficio se grave donde se genere el valor. Asimismo, apoya a la Comisión en sus esfuerzos para reducir la burocracia impuesta a las empresas como resultado de las disparidades entre los diferentes regímenes de IVA. En cuanto al punto iv), una solución más sencilla podría consistir en hacer extensiva la exención a las transacciones dentro de la UE.

⁽³⁾ Directiva 2006/123/CE.

4.2. *Crear las condiciones adecuadas para que las redes y servicios digitales prosperen*

4.2.1. *Propuestas legislativas para reformar la actual normativa sobre telecomunicaciones*

La diferencia evidente entre Europa, Asia y los Estados Unidos en el sector de las telecomunicaciones es la fragmentación del mercado europeo. A fin de crear organizaciones con la magnitud de inversión y capacidad de investigación necesarias para competir a escala mundial, toda revisión también debería estudiar la capacidad de los prestadores de servicios de comunicaciones por internet del nivel 1 y nivel 2, ante el crecimiento exponencial del tráfico digital. La revisión también deberá tratar de alcanzar una solución equilibrada para la cuestión de la neutralidad de la red. En la medida en que los medios de comunicación audiovisuales transmitan a través de internet, los operadores de telecomunicaciones deben tener libertad para satisfacer las expectativas de los usuarios en términos de calidad y rapidez de la transmisión.

Por lo que respecta a las propuestas de la Comisión, el Comité celebra el énfasis permanente en la protección de los consumidores, junto con el objetivo de reducir la fragmentación y aumentar la armonización.

4.2.2. *Revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual*

Está claro que existen grandes disparidades entre la regulación de los organismos de radiodifusión autorizados y los proveedores de servicios no regulados. Los límites son cada vez más difusos debido a la retransmisión de emisiones reguladas en banda ancha y al gran número de sitios web que difunden vídeos a la carta, los ejércitos de bloggers en el espacio de noticias y la dimensión digital que presenta la mayor parte de la prensa escrita.

Sin embargo, el Comité duda que sea deseable intentar regular todos los servicios sobre una base uniforme. La radiodifusión lineal debe respetar las normas a causa de las obligaciones de servicio público y porque la elección del espectador es limitada. El acceso a sitios web de banda ancha está bajo el control del espectador, al igual que el control parental. Dada la rápida evolución de la industria, será oportuno proceder a una revisión y habrá que introducir cambios, pero debe alcanzarse un equilibrio.

4.2.3. *Análisis global de la función de plataformas en el mercado, incluidos los contenidos ilícitos en internet*

Es evidente que la agenda digital de la UE depende en gran medida de las plataformas y se refuerza mediante las mismas, al igual que en otras regiones del mundo. El éxito de las principales plataformas les ha dado una posición dominante, de la que no conviene abusar. Sin embargo, el CESE advierte a la Comisión que no debería obstaculizar las operaciones de dichas empresas por el mero hecho de que sean grandes y con éxito, porque, si lo hace, se corre el riesgo de frenar el desarrollo del mercado único digital en Europa.

Dicho esto, las cinco medidas propuestas por la Comisión son razonables y pertinentes, ya que tienen el potencial de mejorar la utilidad de las plataformas en el mercado único digital. Es muy importante que la Comisión adopte un enfoque equilibrado y no ignore los legítimos intereses comerciales de las plataformas.

4.2.4. *Revisión de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas*

El CESE respalda este planteamiento de la protección de los datos personales. No está convencido de que la situación actual del «derecho al olvido» sea sostenible a largo plazo, ya que la interpretación actual de la UE es demasiado amplia y porque técnicamente es difícil mantener este derecho en la internet mundial. El Comité insta a la Comisión a pulir este «derecho» para proteger a las personas vulnerables a fin de asegurar su aceptación global.

4.2.5. *Creación de una asociación contractual entre los sectores público y privado en materia de ciberseguridad*

En la economía digital, las diferentes etapas de la cadena de valor no conocen fronteras y superan la dimensión nacional, lo que contribuye a la propagación de la ciberdelincuencia. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la estrategia del Mercado Único Digital prevea una asociación con la industria por lo que respecta a la ciberseguridad, para que finalmente tome forma una cultura de gestión de riesgos y un flujo eficiente de información, que ya lleva mucho tiempo configurándose.

Hay una característica de la ciberdelincuencia que la Comisión no ha considerado: la tecnología de la información y comunicación brinda posibilidades a la cibervigilancia que corre el riesgo de verse explotada para controlar los datos y la comunicación personal a costa de la libertad individual o incluso podría ser utilizada para espiar a los Estados y sus gobiernos. En este sentido, el CESE considera necesario tomar las medidas oportunas para recabar información y mejorar la capacidad de detección e intervención a nivel de la UE.

La Comisión no ofrece ninguna indicación sobre la magnitud de la asociación propuesta, los resultados esperados o la estructura de colaboración (uno o varios socios). Asimismo, el Comité subraya la magnitud de la inversión del mercado en ciberseguridad en el momento actual. Por estos dos motivos, el Comité no puede pronunciarse sobre esta propuesta hasta que se sepa más.

4.3. *Aprovechar al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital*

4.3.1. *Iniciativas sobre la propiedad de los datos, la libre circulación de datos (por ejemplo, entre los proveedores) y una nube europea*

El CESE es consciente del conflicto en el entorno de los «grandes datos» entre la seguridad de los datos personales y la necesidad de agrupar los datos personales en análisis conjuntos para usos médicos, sociales y económicos. El CESE insta a la Comisión a que utilice la revisión prevista para resolver este conflicto.

4.3.2. *Adopción de un plan prioritario de normas sobre TIC y ampliación del marco europeo de interoperabilidad para los servicios públicos*

El CESE apoya esta iniciativa. Mientras que diversos comités internacionales están llevando a cabo una estandarización de los sistemas de *hardware* y *software*, hay evidentemente una gran oportunidad para la normalización e interoperabilidad en la aplicación y niveles de aplicaciones sectoriales, con un potencial enorme para aumentar el valor y la importancia del mercado único digital.

4.3.3. *Nuevo plan de acción sobre administración electrónica, incluida una iniciativa sobre el principio de «solo una vez» y una iniciativa para instaurar la interconexión de los registros mercantiles*

La responsabilidad de la administración electrónica corresponde a los Estados miembros. Hay líderes y rezagados. El progreso hacia el pleno funcionamiento de la administración electrónica es un requisito indispensable para un mercado único digital.

4.3.4. *Cualificaciones y experiencia digitales*

La Comisión no tiene previsto un programa legislativo para las cualificaciones y experiencia digitales, pues deja la cuestión a los Estados miembros. El CESE lamenta la falta de nuevas iniciativas en este ámbito. Como mínimo, la Comisión espera una Comunicación de la Comisión que incorpore normas y mejores prácticas. Además, hay que hacer hincapié en el cálculo, la lectura y la escritura, ya que estos son componentes clave de la capacitación digital.

La Comunicación considerada por el CESE proporcionaría un marco adaptado a las diferentes etapas de la vida, junto con las propuestas globales para el aprendizaje permanente. El marco debería tener cuatro componentes: formación, empleo, jubilación y discapacidad:

A FORMACIÓN

A1 Centros de enseñanza primaria — Conocimientos básicos

A2 Centros de enseñanza secundaria — Están previstas dos vertientes:

- Cualificación total a fin de que los alumnos estén capacitados para vivir y trabajar con confianza en la sociedad de la información
- Conjunto de competencias digitales especiales para estudiantes con potencial para ser profesionales de las TIC capaces de colmar el déficit de cualificaciones en el sector. Este es el contexto en el que deben hacerse más esfuerzos para lograr un mejor equilibrio de género en las tecnologías de la información.

A1 + 2 Tanto en la educación primaria como en la secundaria es importante desarrollar el uso responsable de las competencias digitales.

A3 Centros de enseñanza terciaria — Están previstas dos vertientes:

- Aptitudes relacionadas con cada profesión, integradas en la enseñanza y los exámenes en los programas educativos como ingeniería, matemáticas y biotecnología.
- Formación en tecnología avanzada que capacita a los estudiantes para cubrir puestos de trabajo vacantes en las industrias tecnológicas.

B EMPLEO

- B1 Formación para el puesto de trabajo por parte de los empresarios centrada en la reconversión profesional y el desarrollo profesional continuo para mantener las capacidades.
- B2 Formación especializada para los desempleados organizada por las autoridades públicas, mediante agencias apropiadas.

C JUBILACIÓN

- C1 Procurar que las cualificaciones relacionadas con la sociedad de la información estén universalmente disponibles para las personas que no hayan podido acceder a ellas durante su recorrido personal y profesional.
- C2 Programas especiales para ayudar a los que enfermen a permanecer en la sociedad de la información

D DISCAPACIDAD

Apoyo en todas las fases para integrar a las personas con discapacidad en la sociedad de la información y mantenerlas en ella, incluso a medida que se agrave la discapacidad.

Los datos aportados por la Comisión en su Comunicación muestran claramente que existen deficiencias en materia de cualificaciones en todas las edades y en toda región. El Comité cree que solo un programa estructurado y controlado en cada Estado miembro puede garantizar que pocos ciudadanos (por no decir, ninguno) queden excluidos de la sociedad de la información y del mercado único digital. El CESE ha abogado en reiteradas ocasiones por una acción decidida en materia de cualificaciones. En el contexto de la Estrategia para el Mercado Único Digital, ha llegado el momento de que la Comisión pase a la acción.

Bruselas, 9 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)

[COM(2015) 285 final]

(2016/C 071/12)

Ponente: Brenda KING

El 6 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)»

[COM(2015) 285 final].

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 12 de noviembre de 2015.

En su 512.º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 176 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción los objetivos declarados del Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes ⁽¹⁾, a saber, «combatir y prevenir el tráfico ilícito de migrantes, garantizando al mismo tiempo la protección de sus derechos humanos», y «tratar las causas profundas de la migración irregular». El CESE recuerda que los refugiados disfrutaban de un estatuto especial otorgado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

1.2. El CESE apoya los esfuerzos del Plan de Acción para desarticular las redes de la delincuencia organizada por medio de los servicios de inteligencia e investigaciones financieras, acabar con el blanqueo de dinero y confiscar los activos procedentes de actividades ilícitas; no obstante, recomienda encarecidamente que el plan adopte un enfoque más equilibrado y global detallando la manera en que la UE protegerá y asistirá a quienes son objeto de tráfico ilícito.

1.3. Basándose en la afirmación que la Comisión Europea hace en la Comunicación de que las «redes de tráfico ilícito pueden debilitarse si hay menos gente que recurra a sus servicios», el CESE señala que, a juicio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, «es difícil, si no imposible, garantizar actualmente un visado dentro del espacio Schengen para muchas personas que viven en países empobrecidos o en las zonas afectadas por conflictos bélicos e inestabilidad política. Las personas y grupos que quieren enriquecerse se han beneficiado de esta situación y han desarrollado actividades rentables para responder a la demanda de cruzar fronteras» ⁽²⁾. Por lo tanto, el CESE recomienda poner en marcha medidas de prevención que respondan a la solicitud del secretario general de las Naciones Unidas a la UE de estudiar la posibilidad de reforzar la seguridad y legalidad de las vías hacia Europa para refugiados y migrantes, de forma que no queden en manos de redes delictivas e inicien una peligrosa travesía. Estas declaraciones reflejan las recomendaciones formuladas en numerosos dictámenes del CESE sobre migración.

1.4. El CESE coincide en que es necesario aplicar el principio de solidaridad y responsabilidad compartida para garantizar que haya una distribución más equilibrada de las solicitudes de asilo entre los Estados miembros. El Convenio de Dublín debe adaptarse para reflejar este sistema de mayor solidaridad y proteger el Acuerdo de Schengen.

⁽¹⁾ COM(2015) 285 final.

⁽²⁾ Martina Hanke, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Discurso pronunciado durante la audiencia pública del CESE sobre el tráfico ilícito de migrantes, Bruselas, 12 de octubre de 2015.

1.5. Por lo tanto, el CESE respalda la declaración del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, que advirtió a los Estados miembros del peligro de aprovechar la crisis migratoria para dismantelar el Acuerdo de Schengen⁽³⁾. El CESE pide que la Comisión siga esta evolución atentamente y garantice una rápida vuelta a la situación normal.

1.6. El CESE también recomienda que refuercen las competencias de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para realizar su labor, con especial atención a sus actividades operativas de apoyo y a los equipos conjuntos de apoyo al asilo en los Estados miembros que necesiten apoyo especial o urgente. Es fundamental que la Unión asegure un uso más armonizado, coherente, independiente y flexible de los visados humanitarios por parte de los Estados miembros, tal y como se recoge en el Código común de visados.

1.7. El CESE acoge favorablemente la última propuesta de la Comisión de «abordar la dimensión exterior de la crisis de los refugiados»⁽⁴⁾, incluida la creación de un fondo fiduciario de emergencia para África. Esta última propuesta parece reconocer que abordar las causas profundas de la migración es una tarea que va más allá de los asuntos de interior y seguridad y está relacionada con otros ámbitos de acción como el comercio, el desarrollo, la política exterior o la integración. Ello está en consonancia con el principio de coherencia política en materia de cooperación internacional al desarrollo de la UE.

1.8. El CESE recomienda que, para abordar las causas socioeconómicas profundas del tráfico ilícito de migrantes, se utilice la Agenda de Desarrollo Sostenible como solución a largo plazo. El CESE desea recordar a los Estados miembros de la UE su compromiso de destinar el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) a la ayuda al desarrollo. En muchos casos, este compromiso no se ha cumplido; algunos Estados miembros han reducido su volumen oficial de ayuda al desarrollo.

1.9. Habida cuenta de los retos a los que se enfrenta Europa, con un crecimiento lento, una población que envejece y disminuye y una escasez de mano de obra, también es importante establecer un vínculo entre las políticas migratorias de la UE y las políticas de migración laboral e integración ya que se trata de un aspecto del mercado laboral europeo, a la luz de las pruebas generalizadas de que la migración es un factor esencial de la recuperación económica y el desarrollo en Europa.

1.10. El CESE coincide en que es necesario mejorar la política de retorno dentro de la UE y recuerda a la Comisión sus numerosas recomendaciones en el sentido de que los derechos humanos de los solicitantes de asilo deben respetarse en todo momento.

1.11. En el presente Dictamen se pide a los representantes de las instituciones europeas y gobiernos nacionales que tengan en cuenta el papel primordial de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada para asegurar una perspectiva social y un valor añadido a las políticas europeas en materia de migración.

1.12. Asimismo, el CESE pide que se preste mayor atención a la financiación sistemática de las organizaciones de la sociedad civil que están prestando asistencia esencial a los migrantes tanto a lo largo de sus rutas hacia la seguridad como en sus esfuerzos de integración, ya que suelen compensar la falta de capacidades institucionales. El CESE acoge favorablemente el planteamiento de reconocer la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la sensibilización sobre el problema del tráfico ilícito de migrantes y el papel que desempeñan como intermediarios, prestando asistencia a personas en situaciones en las que no pueden intervenir ni los Estados nacionales ni la UE.

2. Contexto

2.1. La Agenda Europea de Migración⁽⁵⁾, aprobada el 13 de mayo de 2015, presenta las medidas inmediatas que deberá tomar la Comisión para responder a la situación de crisis en el Mediterráneo, y da prioridad a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes para «evitar la explotación de los migrantes por las redes delictivas» y «como factor desincentivador de la migración irregular».

2.2. Desde la adopción de esta Agenda, la rápida evolución de la situación con llegadas masivas de solicitantes de asilo ha creado una situación excepcional, por lo que la Comisión Europea adoptó medidas decisivas que llevaron a presentar un paquete global de propuestas, el 9 de septiembre de 2015, para hacer frente a la crisis de los refugiados.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president/announcements/call-collective-courage_en

⁽⁴⁾ Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas, Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015.

⁽⁵⁾ COM(2015) 240 final.

2.3. La propuesta de la Comisión ⁽⁶⁾ está motivada por la agravación del problema migratorio en el Mediterráneo central y oriental. Según Frontex, entre el 1 de enero y el 30 de agosto de 2015, las rutas del Mediterráneo central y oriental y la ruta de los Balcanes Occidentales fueron las principales zonas de entrada irregular en la UE, ya que representaron el 99 % del total de entradas irregulares en la Unión. Además, Frontex ha informado de que la ruta de los Balcanes Occidentales representa más del 30 % del total de entradas irregulares en la UE en 2015. Ello representa un flujo de solicitantes de asilo de aproximadamente 500 000 personas, lo que ejerce una presión intensa sobre los Estados fronterizos de la UE ⁽⁷⁾. La mayor parte de quienes llegan a la UE por la ruta del Mediterráneo central proceden de Siria y Eritrea y, según datos de Eurostat, gozan de una tasa de reconocimiento de asilo superior al 75 %. Del mismo modo, la mayoría de los migrantes que llegan a través del Mediterráneo oriental y la ruta de los Balcanes Occidentales proceden de Siria y de Afganistán. Ello está en consonancia con la afirmación de la UNODC de que más del 80 % de las personas que llegaron a Europa por mar en 2015 proceden de los diez países que dan lugar a mayores flujos de refugiados ⁽⁸⁾.

2.4. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hay 4 185 302 de refugiados sirios registrados a fecha de 4 de octubre de 2015. Esta cifra incluye 2,1 millones de sirios registrados por Egipto, Irak, Jordania y el Líbano, 1,9 millones de sirios registrados por el Gobierno de Turquía, así como más de 26 700 refugiados sirios registrados en el norte de África ⁽⁹⁾.

2.5. A medida que el conflicto sirio se acerca a su quinto año, un estudio del ACNUR muestra un rápido deterioro de las condiciones de vida de los refugiados sirios en Jordania, donde un gran número está cayendo en la pobreza extrema debido a la magnitud de la crisis y el apoyo insuficiente de la comunidad internacional, ya que solo se ha cubierto el 37 % de la petición de ayuda del ACNUR para Siria. El ACNUR afirma que, mientras no se disponga de suficiente dinero para mejorar las infraestructuras de los países de acogida (vecinos de la UE) y mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de sus grupos de refugiados, las personas seguirán saliendo y dirigiéndose a Europa. Aunque la gran mayoría de los refugiados son demasiado pobres para salir de los campos de refugiados, los que pueden solicitan los servicios de traficantes.

2.6. En su propuesta de Decisión del Consejo ⁽¹⁰⁾, de 9 de septiembre de 2015, la Comisión afirma que estará atenta a la evolución de los flujos migratorios y, en particular, a un posible deterioro de la situación en el este de Ucrania.

2.7. Esta crisis de los refugiados excepcional se produce en un momento en que la situación económica de la UE está repercutiendo en la capacidad y la disposición de algunos Estados miembros, especialmente los fronterizos, para prestar servicios humanitarios de conformidad con la Convención de Ginebra ⁽¹¹⁾. Las medidas de austeridad también han afectado a las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios a solicitantes de asilo. Algunos Estados miembros han respondido mediante controles fronterizos más estrictos, mientras que otros han legislado con el fin de detener y sancionar a quienes cruzan las fronteras de Schengen para buscar asilo.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE quiere reiterar su mensaje, a todos los órganos de toma de decisiones, de que la UE debe actuar como una unión verdadera adoptando, respetando y aplicando normas comunes. La nueva fase de la política de inmigración europea debe ser estratégica, con una visión de medio y largo plazo, y focalizarse en facilitar de manera holística y global canales legales abiertos y flexibles de admisión ⁽¹²⁾. En lo que respecta a la crisis actual, será necesario adoptar un enfoque común para la gestión de las fronteras exteriores, capacitando al mismo tiempo a la Comisión y las agencias europeas para que puedan llevar a cabo tareas operativas con un nivel adecuado de financiación.

⁽⁶⁾ COM(2015) 451 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 451 final.

⁽⁸⁾ Martina Hanke, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Discurso pronunciado durante la audiencia pública del CESE sobre el tráfico ilícito de migrantes, Bruselas, 12 de octubre de 2015.

⁽⁹⁾ <http://data.unhcr.org>

⁽¹⁰⁾ Comunicado de prensa «Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas» (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm).

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/>

⁽¹²⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre «Las políticas europeas de inmigración», ponente general: Giuseppe Iuliano (DO C 458 de 19.12.2014, p. 7).

3.2. El CESE desea contribuir con propuestas estratégicas basándose en sus dictámenes anteriores en cuestiones relativas a la inmigración⁽¹³⁾. Los **interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil organizada y el diálogo social** deben estar presentes en todo el proceso de debate que precede la siguiente fase de la **política europea en materia de migración. La «perspectiva social» es clave** a la hora de asegurar el valor añadido y determinar la proporcionalidad e impacto de dichas políticas.

3.3. El CESE considera que **la situación demográfica y el envejecimiento de la población y de los mercados de trabajo** en los Estados miembros deben tenerse cuidadosamente en consideración a tal respecto. En el Dictamen exploratorio de 2011⁽¹⁴⁾ sobre el **papel de la inmigración en la situación demográfica de Europa**, el CESE destacó que debe aumentar la inmigración de trabajadores y familias que vengan de terceros países. La UE necesita disponer de **una legislación abierta y flexible** que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta y media cualificación como en las actividades menos cualificadas, siempre y cuando los Estados miembros sigan siendo libres de fijar sus volúmenes de admisión. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que la inmigración no constituye la única respuesta a la escasez de mano de obra y que los Estados miembros pueden plantearse otras soluciones más adecuadas.

3.4. El CESE recomienda encarecidamente que se revise el Reglamento de Dublín, puesto que el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han señalado que adolece de una deficiencia inherente. Al asignar la responsabilidad de examinar el estatuto de refugiado donde se produce la entrada inicial en la UE, los Estados fronterizos se encuentran sobrecargados.

3.5. El CESE contempla con gran preocupación la actual puesta en entredicho del Acuerdo de Schengen, ya que figura entre los principales logros que benefician a los ciudadanos de la UE. Lamenta la decisión de los Estados miembros que tienen previsto o han vuelto a introducir controles fronterizos dentro del espacio Schengen y pide que la Comisión siga esta evolución atentamente y garantice una rápida vuelta a la normalidad.

3.6. La Comunicación establece que el Plan de Acción debe entenderse en el contexto más general de los esfuerzos de la UE por tratar las causas profundas de la migración irregular, y aborda a continuación, en la siguiente frase, la tarea de identificar, capturar y destruir las embarcaciones utilizadas por los traficantes. El CESE manifiesta su total desacuerdo con la opinión de que el acceso a una embarcación es una de las causas profundas de la migración irregular. Por el contrario, centrarse estrictamente en la confiscación de las embarcaciones solo sirve para agravar los riesgos para los migrantes objeto de tráfico ilícito, ya que los traficantes utilizan las embarcaciones más baratas y peligrosas.

3.7. El CESE recomienda que se aborde la ineficiencia de las políticas de ayuda al desarrollo para los países de origen de los migrantes, y que los Estados miembros de la UE renueven su compromiso de destinar el 0,7 % de su renta nacional bruta a la ayuda al desarrollo. Además, la UE debe garantizar que otras políticas pertinentes, por ejemplo, las políticas de comercio internacional, de agricultura, de energía y exterior, tengan efectos positivos en la estabilidad y el desarrollo económicos y sociales de los países de origen, en consonancia con el principio de coherencia política en materia de cooperación internacional al desarrollo de la UE.

3.8. El CESE reconoce que la ayuda de los Estados miembros y la asistencia de la UE solo pueden alcanzar sus objetivos en una sociedad segura y protegida, sin guerras ni problemas graves en materia de seguridad. Por consiguiente, es importante que la comunidad internacional aplique los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que adoptaron los dirigentes mundiales en la Cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2015. Estos objetivos van desde la eliminación de la pobreza, la capacitación de todas las mujeres y niñas, la reducción de la desigualdad en y entre países, la promoción de un crecimiento sostenido, integrador y sostenible y un trabajo digno para todos, hasta el **fomento de sociedades pacíficas e inclusivas**.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE valora positivamente los objetivos declarados de la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes, pero recomienda encarecidamente que este plan adopte un enfoque más equilibrado y global para poder alcanzar dichos objetivos. El CESE señala que no se dan detalles sobre la manera en que la UE protegerá y ayudará a quienes son objeto de tráfico ilícito ni hay una referencia específica al papel positivo de la migración para el mercado de trabajo europeo y el desarrollo económico.

⁽¹³⁾ CESE, «Immigration: Integration and Fundamental Rights», 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽¹⁴⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico», ponente: Luis Miguel Pariza Castaños (DO C 48 de 15.2.2011, p. 6).

4.2. El CESE señala que, si bien se hace en el documento una distinción entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, no se distingue en modo alguno entre migrantes y los solicitantes de asilo. Ello es importante, como recordó el secretario general de las Naciones Unidas a los responsables políticos europeos: «una gran mayoría de las personas que emprenden estos penosos y peligrosos viajes son refugiados que huyen de lugares como Siria, Irak y Afganistán. El derecho internacional ha establecido —y los Estados miembros hace mucho que lo reconocen— el derecho de los refugiados a la protección y el asilo. Al examinar las solicitudes de asilo, los Estados no pueden hacer distinciones basadas en la religión o identidad, ni pueden obligar a las personas a volver a lugares de los que huyeron si existen temores fundados de ser perseguidos o atacados. No solo es una cuestión de derecho internacional, también es nuestro deber como seres humanos». E hizo «un llamamiento a todos los gobiernos implicados para que proporcionen respuestas globales, amplíen las vías seguras y legales de migración y actúen con humanidad, compasión y de conformidad con sus obligaciones internacionales»⁽¹⁵⁾. El CESE recomienda que todas las personas que hacen el peligroso viaje a Europa sean tratadas como refugiados con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, hasta que se demuestre lo contrario.

4.3. Mejora de la respuesta policial y judicial

4.3.1. El CESE recomienda que un enfoque más amplio para combatir el tráfico ilícito consista en facilitar a los solicitantes de asilo el acceso a vías seguras y legales de migración. Este enfoque, combinado con la desarticulación de las redes de delincuencia organizada por medio de los servicios de inteligencia e investigaciones financieras, será una medida más eficaz, humanitaria y rentable.

4.3.2. El CESE recomienda encarecidamente que los dirigentes de la UE garanticen el principio de «no causar daño» (*do no harm*) y consideren tanto las consecuencias previstas como las imprevistas de sus intervenciones. La decisión de la UE de pasar del sistema Mare Nostrum (centrado en la búsqueda y el rescate) a la operación Tritón (centrada en el control fronterizo) no ha contribuido a reducir el número de personas que emprenden viajes peligrosos para llegar a Europa. Sin embargo, esta decisión ha contribuido a un espectacular aumento de la pérdida de vidas humanas en el Mediterráneo. El 31 de mayo de 2015, 1 865 personas ya habían muerto intentando cruzar el Mediterráneo, frente a 425 en el mismo período de 2014⁽¹⁶⁾. Esto también explica la evolución de los flujos migratorios terrestres que ahora se dirigen a Hungría a través de los Balcanes Occidentales. Los migrantes entrevistados a ambos lados de la frontera húngara afirmaron haber elegido la ruta de los Balcanes por ser más económica y porque se lo habían recomendado los traficantes.

4.3.3. El CESE señala que los traficantes son capaces de adaptarse a decisiones políticas de la UE, como el refuerzo de las patrullas fronterizas en el mar Mediterráneo o la destrucción de embarcaciones. El enfoque adoptado por la UE, a saber, «guerra contra los traficantes», ha tenido el efecto no intencionado de sembrar el caos en las fronteras de la Unión, con víctimas mortales tanto en las carreteras de Europa como en el mar, así como tensiones entre Estados miembros de la UE.

4.4. Mejora de la prevención del tráfico ilícito y asistencia a los migrantes vulnerables

4.4.1. El CESE está de acuerdo en que la Comisión debe reforzar la prevención del tráfico ilícito y ayudar a los migrantes vulnerables; no obstante, debe llevarse a cabo de manera coherente y de forma que salvar vidas humanas sea la máxima prioridad.

4.4.2. Los datos de Frontex revelan que el 70 % de las personas que recurren a traficantes para cruzar las fronteras de la UE proceden de Siria, Eritrea e Irak. Según la información de Eurostat, estas nacionalidades gozan de una tasa de reconocimiento de asilo en la UE igual o superior al 75 %. Habida cuenta de que estas personas o familias huyen por *miedo a ser perseguidas o atacadas*, una campaña mediática sobre los riesgos del tráfico ilícito no tendrá el efecto deseado.

4.4.3. El CESE recuerda a la Comisión que ya existen instrumentos para luchar contra el empleo de migrantes irregulares a nivel nacional. La propuesta de la Comisión de utilizar recursos limitados para concentrarse en sectores económicos específicos de la UE será costosa e ineficaz.

⁽¹⁵⁾ Declaración (en inglés), Nueva York, 28 de agosto de 2015.

⁽¹⁶⁾ Datos de la Organización Internacional para las Migraciones (disponibles en: <http://missingmigrants.iom.int/incidents>). *Migration Read All About It, Mediterranean Update: 101 900 migrant arrivals in Europe in 2015* (disponible en: <http://weblog.iom.int/mediterranean-flash-report-0>) (ambas páginas se consultaron el 10 de junio de 2015).

4.4.4. El CESE acoge con satisfacción la propuesta del Plan de Acción de «ofrecer a los migrantes objeto de tráfico ilícito, y en particular a los grupos vulnerables, como los niños y las mujeres, asistencia y protección». No obstante, el CESE señala que, más allá de esta declaración de intenciones, el Plan de Acción no propone medidas concretas. Ello es importante, ya que muchas de las personas que buscan protección en Europa son menores no acompañados o separados de sus familias. Tan solo en Italia, Hungría y Malta, llegaron aproximadamente 19 000 menores no acompañados o separados de sus familias en los primeros nueve meses de 2015. Algunos Estados fronterizos de la UE no cumplen plenamente las normas internacionales, con condiciones de recepción inadecuadas, procedimientos deficientes para determinar el estatuto, bajas tasas de reconocimiento y una falta de acceso a soluciones duraderas en lo relativo al saneamiento y la vivienda. El Plan de Acción debe exponer exactamente cómo se asistirá a los Estados miembros con los recursos necesarios para que cumplan con sus obligaciones y responsabilidades de conformidad con el derecho humanitario internacional y la legislación internacional sobre derechos humanos, especialmente con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño ⁽¹⁷⁾.

4.4.5. El CESE considera que la forma más efectiva de ofrecer asistencia y debilitar al mismo tiempo las redes de tráfico ilícito es limitar el número de personas que recurren a sus servicios, ofreciendo medios alternativos y legales para entrar en Europa desde terceros países de las regiones vecinas de la UE. De este modo, se salvaguardarán los derechos fundamentales previstos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.4.6. El CESE reitera que es fundamental distinguir entre el tráfico ilícito con ánimo de lucro y las personas que ayudan a los migrantes. Miles de ciudadanos europeos les han facilitado transporte y refugio, de forma gratuita o percibiendo cantidades normales o nimias. La ayuda humanitaria y la solidaridad deberían alentarse y penalizarse en el marco de la Agenda de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes.

4.4.7. El CESE se muestra de acuerdo en que es necesario aumentar la eficacia de la política de retorno de la UE y aprovecha esta ocasión para recordar a la Comisión sus numerosas recomendaciones en el sentido de que los derechos humanos de los solicitantes de asilo deben respetarse en todo momento, desde su salvamento o acogida y mientras se evalúan sus solicitudes, independientemente de que la persona requiera protección o se encuentre en situación irregular. La repatriación de los migrantes debe atenerse a las normas establecidas que garantizan que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (el principio de no devolución). El CESE reitera su oposición a la repatriación de los menores no acompañados, las personas que necesitan atención médica y las mujeres embarazadas.

4.5. Fortalecimiento de la cooperación con terceros países

4.5.1. El CESE respalda firmemente una estrecha cooperación con los terceros países situados en toda la ruta de tráfico ilícito de migrantes. Si bien está de acuerdo en que debe prestarse atención al apoyo a la gestión de las fronteras, también considera una prioridad fundamental, en este ámbito, intensificar la cooperación de la UE y la coordinación entre la Red de funcionarios de enlace de inmigración existente, los funcionarios europeos en materia de migración y los representantes diplomáticos de los Estados miembros.

4.5.2. El objetivo de esta coordinación debería ser que las instituciones de la UE (Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior y Estados miembros) acuerden y pongan en marcha procesos que permitan a las personas solicitar visados humanitarios y asilo desde sus países de origen, o desde un país vecino seguro, ofreciendo una ruta alternativa, humana y legal para entrar en Europa. Podrían crearse puntos de acceso críticos en países vecinos como Turquía, Líbano, Jordania o Libia, con el fin de evaluar a los migrantes y conceder visados humanitarios a aquellos que se ajusten a la tasa de reconocimiento de asilo en la UE, como se hace actualmente en Brasil. También es importante fomentar el diálogo y contar en estas actuaciones con las organizaciones de la sociedad civil que están en contacto directo con los refugiados, para garantizar la protección de los derechos humanos y una tramitación más eficiente de las solicitudes.

⁽¹⁷⁾ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

4.5.3. La ventaja del visado humanitario es que se reduce la presión ejercida sobre los Estados fronterizos de la UE, se garantiza a los solicitantes de asilo un trato acorde con los derechos fundamentales de la UE y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y se transforma el tráfico ilícito de migrantes en una operación de alto riesgo y escasos beneficios. El derecho a permanecer en el país de acogida podría basarse temporalmente en si resulta o no seguro regresar al país de origen, o vincularse al mercado laboral, habida cuenta de la escasez de competencias y los retos demográficos a los que se enfrenta el crecimiento en Europa.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final]

(2016/C 071/13)

Ponente: José Antonio MORENO DÍAZ

El 16 de septiembre de 2015 y el 15 de octubre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final].

Asimismo con fecha 21 de octubre el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la misma cuestión.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2015.

En su 512º pleno de los días 9 y 10 de diciembre de 2015 (sesión del 10 de diciembre de 2015.), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

Conclusiones

1. La Comisión considera oportuno —al amparo de la Directiva 2013/32/UE⁽¹⁾— establecer una lista común de países de origen seguros.

1.1. En la propuesta de Reglamento asimismo propone mediante un anexo una lista inicial de terceros países que se incluirán en la lista común a la UE de países de origen seguros, los cuales serían Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía.

1.2. El CESE entiende que deben fijarse de una manera más concreta, segura y garante los criterios específicos para determinar un país como seguro a los efectos previstos en la Directiva 2011/95/UE y en especial al anexo I de la Directiva 2013/32/UE.

1.3. En la misma línea, aun valorando positivamente la iniciativa de la Comisión, el CESE considera que en este momento puede resultar precipitada la elaboración de una lista concreta de países considerados seguros a los efectos previstos.

2. Recomendaciones

2.1. El CESE entiende positiva la propuesta y valora que resulta oportuno establecer una lista común a la UE de países de origen seguros sobre la base de criterios comunes fijados en la Directiva 2013/32/UE, que facilitará el recurso a los procedimientos vinculados a la aplicación del concepto de país de origen seguro por parte de los Estados miembros y de este modo aumentará la eficiencia global de sus sistemas de asilo.

2.2. En todo caso, el establecimiento de una lista común a la UE pretende subsanar algunas de las divergencias actuales entre las listas nacionales de países de origen «seguros» de los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO L 180 de 29.6.2013 p. 1.

2.3. Si bien los Estados miembros podrían adoptar disposiciones legales que hagan posible la designación nacional de países de origen seguros distintos de los que figuren como tales en la lista común de la UE, la lista común garantizará que el concepto se aplique en todos los Estados miembros de manera uniforme en relación con los solicitantes cuyos países de origen figuren en ella.

2.4. En todo caso, se debe indicar expresamente en el artículo 2 del Reglamento los indicadores y criterios específicos, concretos y determinados a valorar para incluir a un país en el listado de países de origen seguros, entre otros, información actualizada de fuentes como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones de derechos humanos.

2.5. La decisión de la inclusión de un país en el listado común ha de ser motivada y justificada, realizando una valoración de todos los criterios establecidos en el punto anterior, respecto a todos los motivos de persecución y daños graves que dan lugar al reconocimiento de la protección internacional.

2.6. En cuanto a la modificación del listado, debe dotarse de un mecanismo de modificación más ágil, que pueda responder en un plazo razonable a las cambiantes circunstancias de los países incluidos en la lista.

2.7. El CESE entiende la necesidad de motivar y justificar cualquier modificación del listado, teniendo en cuenta la opinión experta del ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones de derechos humanos para la modificación del listado.

2.8. Asimismo el CESE considera la creación de un mecanismo por el que las organizaciones reconocidas de defensa de los derechos humanos, así como los defensores del pueblo y los comités económicos y sociales puedan iniciar el procedimiento de modificación del listado.

2.9. El CESE propone exigir una resolución motivada sobre la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro al caso concreto, después de una valoración individualizada conforme prevé la Directiva 2013/32/UE.

2.10. Por otro lado, se deben fortalecer las garantías procesales de los procedimientos acelerados, garantizando en todo caso un estudio individualizado del caso concreto y la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro.

2.11. El CESE entiende que no cabe en modo alguno aplicar el concepto de país de origen seguro en casos de no respeto a la libertad de prensa o vulneración del pluralismo político, así como en países donde exista persecución por motivos de género y/u orientación sexual, o por pertenencia a minorías nacionales, étnicas, culturales o religiosas.

2.12. Asimismo el CESE valora que deben mejorarse los mecanismos de identificación de solicitantes en situación de vulnerabilidad. En caso de que dicha identificación se produzca una vez ya aplicado el procedimiento acelerado, debe aplicarse inmediatamente el procedimiento ordinario.

2.13. Finalmente se debe garantizar un recurso efectivo contra las decisiones negativas por considerarse el país de origen seguro, con carácter suspensivo establecido en el artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE.

3. Antecedentes

3.1. Los esfuerzos —hasta ahora infructuosos— de la Unión Europea para intentar eliminar las divergencias en los sistemas de asilo de los Estados miembros no son nuevos. Desde 1999, la Unión Europea ha adoptado toda una serie de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el objetivo de armonizar la legislación en lo que respecta a los procedimientos de asilo, condiciones de acogida, y otros aspectos vinculados con el sistema de protección internacional.

3.2. Tal y como ha manifestado el Consejo Europeo en sus conclusiones del pasado 15 de octubre de 2015 (EUCO 26/15) «Hacer frente a la crisis migratoria y de refugiados es una obligación común que requiere una estrategia global y un decidido y sostenido esfuerzo, con un espíritu de solidaridad y responsabilidad» concluyendo —finalmente— que «estas orientaciones representan otra etapa importante en nuestra estrategia global, coherente con el derecho a solicitar asilo, con los derechos fundamentales y con las obligaciones internacionales. Hay, sin embargo, otras actuaciones prioritarias importantes sobre las que es preciso seguir debatiendo en los foros pertinentes, entre ellas las propuestas de la Comisión, y es también preciso proseguir la reflexión sobre la política de migración y asilo de la UE en su conjunto».

3.3. La Directiva 2013/32/UE permite procedimientos derogatorios y expeditivos empleados por los Estados miembros, en particular los procedimientos acelerados en fronteras o zonas de tránsito, cuando el solicitante sea nacional de un país que haya sido designado país seguro en virtud de las leyes nacionales y que pueda considerarse seguro para el solicitante de acuerdo con sus circunstancias particulares. Solo algunos Estados miembros han aprobado listas nacionales de países de origen seguros.

3.4. La Directiva refundida sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (2013/32/UE, de 26 de junio de 2013): esta Directiva tiende a reducir las disparidades entre procedimientos nacionales y garantizar unas decisiones de asilo más rápidas y equitativas respecto a las solicitudes de asilo reiteradas o en las que no se presenten elementos nuevos. A pesar de las mejoras introducidas en el nuevo texto, se sigue dejando a los Estados miembros un amplio margen de apreciación que puede entorpecer el objetivo de establecer un procedimiento realmente común.

4. Análisis

4.1. El concepto de país de origen seguro tiene importantes implicaciones prácticas, como la posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado (artículo 31.8.b) de la Directiva 2013/32/UE), la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos (artículo 24 de la Directiva 2013/32/UE), y, en definitiva, mayores dificultades de acceso a la protección internacional a los nacionales de estos países, al operar la presunción de que se trata de una solicitud infundada (artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32/UE).

4.2. Este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional según la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Todos estos elementos hacen recomendable el uso restrictivo de ese concepto de país seguro.

4.3. Ha de resaltarse que la adopción de un listado común de País de Origen Seguro no necesariamente redundará en una mayor armonización, ya que permite la convivencia de este listado común con los listados nacionales de cada Estado miembro.

4.4. La propuesta de Reglamento incluye una lista de siete países, según los indicadores utilizados por la Comisión en su propuesta: la existencia de un marco legislativo de protección de los derechos humanos, la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, el número de condenas del país en cuestión por el TEDH, el estatuto de país candidato a la adhesión a la UE, los porcentajes de reconocimiento de protección internacional de los nacionales de estos países, la inclusión del país en cuestión en los listados nacionales de País de Origen Seguro.

4.5. Sin embargo, estos indicadores parece que no valoran adecuadamente los criterios establecidos en el anexo I de la Directiva de Procedimiento, al no analizar –por ejemplo– la aplicación práctica del Derecho y el respeto efectivo de los derechos humanos, o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de protección internacional.

4.5.1. Marco legislativo nacional e internacional en materia de derechos humanos: es sin duda un requisito mínimo exigible a todo país a incluir en la lista de País de Origen Seguro, pero no suficiente, exigiendo el anexo I de la Directiva 2013/32/UE la valoración del respeto de los derechos humanos en la práctica. En cualquier caso, la propia Comisión parece no valorar convenientemente este requisito mínimo, al incluir en su propuesta entre los países seguros, países que —en algunos casos— no han ratificado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, como Kosovo.

4.5.2. El número de sentencias condenatorias durante 2014 del TEDH contra los países en cuestión no refleja la situación actual de derechos humanos en los países propuestos. La mayoría de casos sentenciados durante 2014 se refieren a hechos acontecidos bastantes años atrás, debido tanto al propio retraso del TEDH, como a la necesidad de agotar la vía interna antes de acudir al TEDH.

El análisis de los datos que realiza la Comisión puede inducir a confusión. La Comisión pone en relación las sentencias condenatorias con el número total de decisiones del TEDH sobre el país en cuestión, sin distinguir cuántas de esas sentencias han entrado en el fondo del asunto, es decir, en el grado de respeto de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de Turquía, de los 2 899 casos sometidos al TEDH que tiene en cuenta la Comisión, si bien no se indica el espacio temporal de dichos casos ni el tiempo de resolución de los mismos, realmente se dictó resolución sobre el fondo solo en 110, declarando la violación de la Convención Europea de Derechos Humanos en 94 casos, es decir un 93 % ⁽²⁾. En el caso de Bosnia Herzegovina, las decisiones sobre el fondo del asunto en 2014 fueron 7, de las que en 5 casos se declaró la vulneración de derechos humanos (71 %) ⁽³⁾. En el caso de Montenegro sería un 100 % ⁽⁴⁾; Serbia un 88 % ⁽⁵⁾, un 66 % ⁽⁶⁾ Macedonia y Albania 66 % ⁽⁷⁾.

Tampoco hace referencia a qué derechos humanos se han visto violados, ni al contenido de estas sentencias, información fundamental a la hora de valorar la existencia de persecución por los motivos que dan lugar a la protección internacional.

4.5.3. El estatuto de país candidato a la adhesión a la Unión Europea no supone que el país en cuestión cumpla ya los Criterios de Copenhague, sino que precisamente ha iniciado un proceso para validar su cumplimiento. Al contrario, los Informes de Progreso ⁽⁸⁾ sobre los países candidatos a la UE, incluidos en la lista de la propuesta de Reglamento, señalan deficiencias en ámbitos como el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la corrupción, el control político de los medios de comunicación o la independencia judicial.

4.5.4. Los porcentajes de reconocimiento de protección internacional durante 2014 en la UE de solicitantes provenientes de esos países: el análisis estadístico de los datos del conjunto de la UE en 2014 realizado por la Comisión puede generar ambigüedad. Un análisis desgregado de los porcentajes de reconocimiento en los Estados miembros arroja una situación más heterogénea. Así, por ejemplo, los porcentajes de reconocimiento de ciudadanos procedentes de Kosovo durante el segundo cuatrimestre de 2015 alcanza el 18,9 % en toda la UE, pero con grandes diferencias entre países como Italia (60 %), o Alemania (0,4 %) ⁽⁹⁾.

4.5.5. La inclusión de los países en las listas nacionales de país de origen seguro: tampoco son homogéneas las listas nacionales de país de origen seguro, aplicando una disparidad de criterios cada Estado miembro, que por tanto no pueden ser trasladados para la confección de una lista común.

4.6. La propuesta de la Comisión para la inclusión de esos siete países en la lista de Países de Origen Seguros debería hacer referencia a otros indicadores que son útiles y efectivos para medir el grado de aplicación del Derecho, y el cumplimiento de los derechos humanos, como las fuentes de información que el TEDH ⁽¹⁰⁾ ha considerado relevante en su reiterada jurisprudencia, para la valoración de la situación de país de origen y el riesgo en caso de retorno. La propia propuesta de Reglamento sí que incluye en su artículo 2.2 para la revisión de la lista, pero no para su elaboración, estas fuentes, en particular «el SEAE, la EASO, el ACNUR, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes».

4.7. Asimismo entendemos que se deberían hacer indicadores que puedan reflejar la situación de los derechos humanos respecto a **todos** los motivos que dan derecho al reconocimiento de la protección internacional, como por ejemplo, el respeto a la libertad de expresión y de prensa, el respeto al pluralismo político, la situación del colectivo de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) o las minorías étnicas, culturales o religiosas.

⁽²⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Turquía, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf.

⁽³⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país Bosnia Herzegovina, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf.

⁽⁴⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Montenegro, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf. 1 caso juzgado sobre el fondo y en el que se declaró la violación de derechos humanos

⁽⁵⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Serbia, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf. En 16 casos, de los 18 juzgados sobre el fondo, se declaró la violación de la Convención.

⁽⁶⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Antigua República Yugoslava de Macedonia, julio de 2015
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf.

⁽⁷⁾ Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perfil de país-Albania, julio de 2015.
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf. De los 150 casos en los que se tomó una decisión en 2014, realmente se dictó resolución sobre el fondo solo en 6, declarando la violación de la Convención Europea de Derechos Humanos en 4 casos.

⁽⁸⁾ Accesibles en http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm.

⁽⁹⁾ Eurostat: *First Instance decision on applications by citizenship, age and sex*, Datos trimestrales. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

⁽¹⁰⁾ Entre otras, *NA vs UK* app. 25904/2007, 17 de julio de 2008; *Gafarov c. Rusia*, de 21/10/2010.

4.8. El artículo 2, apartado 2, de la propuesta de Reglamento establece la revisión periódica del listado común de Países de Origen Seguros. El procedimiento de modificación al que remite la propuesta de Reglamento es el procedimiento legislativo ordinario (artículo 2, apartado 3, propuesta de Reglamento) y un procedimiento de suspensión por un año, ampliable a otro año, en casos de cambios bruscos en la situación del país (artículo 3 de la propuesta de Reglamento).

4.9. Cualquiera de los dos procedimientos, tanto el legislativo ordinario de codecisión, como el procedimiento de suspensión del artículo 3, parecen no ofrecer un mecanismo rápido, ágil y flexible para afrontar los cambios en la situación de los países de origen incluidos en el listado común. Lamentablemente existen diversos ejemplos de rápido deterioro de la situación política, de las garantías democráticas y de respeto de los derechos humanos en diversos países, que difícilmente podrían ser afrontados por los mecanismos establecidos. Además, estas situaciones pueden prolongarse más allá en el tiempo, siendo el plazo máximo de suspensión de dos años muy estrecho.

4.10. Esta valoración de los cambios bruscos en la situación de un país en cuestión debería contar siempre con la opinión experta del «ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes», como sí se incluye en el caso de la modificación por el procedimiento legislativo ordinario.

4.11. Por otro lado, la adopción de un Reglamento excluye la posibilidad de que las personas solicitantes de asilo puedan impugnar la inclusión de un país seguro en el listado ante las autoridades nacionales, posibilidad con la que sí se cuenta respecto a los listados nacionales. Sería recomendable articular la posibilidad de que dicha modificación sea impulsada por organizaciones de derechos humanos o solicitantes de asilo.

4.12. El artículo 31, artículo 8, letra b), de la Directiva 2013/32/UE autoriza a los Estados miembros a tramitar por procedimientos acelerados las solicitudes de nacionales de países de origen seguros. Dicha tramitación acelerada no puede en ningún caso menoscabar las garantías procedimentales ⁽¹¹⁾ debido a la celeridad de los plazos. Tampoco puede traducirse en una valoración no individualizada de estas solicitudes de protección internacional, prohibida por el artículo 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2013/32/UE.

4.13. De hecho, el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2013/32/UE establece que los países incluidos en los listados de país de origen seguro solo podrán ser considerados como país seguro para un solicitante en concreto, después de un examen individual. En este examen individualizado se habría de valorar la pertinencia de aplicar el concepto de país de origen seguro al caso concreto, mediante una resolución motivada, donde la carga de la prueba recaiga sobre el Estado miembro y que sea susceptible de recurso.

4.14. Dado que la adopción de un Reglamento supone una limitación de las posibilidades de los solicitantes de asilo de recurrir la inclusión de un país de origen en el listado de Países de Origen Seguro, se han de reforzar las garantías de acceso a un remedio efectivo en cada caso en concreto, otorgándole efecto suspensivo, incluido en el artículo 46.5 de la Directiva de Procedimientos.

4.15. Igualmente, se ha de garantizar la identificación de solicitantes en situación de especial vulnerabilidad, a los que, según el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE, no se les puede aplicar el procedimiento acelerado. En estos casos se ha de prever la obligación de realizar esta identificación con anterioridad a la decisión de aplicar el procedimiento acelerado, o si la identificación de la situación de vulnerabilidad se hace posteriormente, la posibilidad de abandonar el procedimiento acelerado y volver al procedimiento ordinario.

Bruselas, 10 de diciembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ TJU C-175/11 de 31 de enero de 2013, apartados 74 y 75.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES