



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

522º Pleno del CESE de los días 25 y 26 de enero de 2017

2017/C 125/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Amenazas y obstáculos al mercado único» [Dictamen de iniciativa]	1
2017/C 125/02	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 — Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales» [COM(2016) 127 final]	10

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

522º Pleno del CESE de los días 25 y 26 de enero de 2017

2017/C 125/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el mercado único digital» [COM(2016) 593 final — 2016/0280 (COD)] sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y determinados derechos afines a los derechos de autor aplicables a determinadas transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de programas de radio y televisión» [COM(2016) 594 final — 2016/0284 (COD)] y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados usos permitidos de obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso y por la que se modifica la Directiva 2001/29/CE, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información» [COM(2016) 596 final — 2016/0278 (COD)]	27
---------------	--	----

2017/C 125/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación [COM(2016) 491 <i>final</i> – 2016/0236 (COD)]	34
2017/C 125/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2016) 468 <i>final</i> – 2016/0225 COD]	40
2017/C 125/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (refundición)» [COM(2016) 411 <i>final</i> — 2016/019 (CNS)]	46
2017/C 125/07	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 — La conectividad para un mercado único digital competitivo — Hacia una sociedad europea del Gigabit» [COM(2016) 587 <i>final</i>]	51
2017/C 125/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (Refundición)» [COM(2016) 590 <i>final</i> — 2016/0288 (COD)]	56
2017/C 125/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas» [COM(2016) 591 <i>final</i> — 2016/0286 (COD)]	65
2017/C 125/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales» [COM(2016) 589 <i>final</i> — 2016/0287 (COD)]	69
2017/C 125/11	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 — La 5G para Europa: un plan de acción» [COM(2016) 588 <i>final</i>]	74
2017/C 125/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Unión Europea en la Asociación para la Investigación e Innovación en la Región del Mediterráneo (PRIMA), en la que participan conjuntamente varios Estados miembros» [COM(2016) 662 <i>final</i> — 2016/0325 (COD)]	80

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

522º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ENERO DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Amenazas y obstáculos al mercado único»**[Dictamen de iniciativa]**

(2017/C 125/01)

Ponente: **Oliver RÖPKE**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.1.2017
Aprobado en el Pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación	166/62/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El mercado único es un importante logro y debería constituir un elemento clave del proceso de integración europea. Debe ser la piedra angular de la prosperidad en Europa. La introducción del euro y el Acuerdo de Schengen fueron momentos decisivos para la plena realización del mercado único. No obstante, ambas decisiones se ven sometidas a presiones crecientes —en parte debido a intereses nacionales cortos de miras— y cada vez son más cuestionadas por una parte significativa de la población, en parte debido a las preocupaciones reales de los ciudadanos europeos.

1.2. El Comité Económico y Social (CESE) siempre se ha pronunciado a favor de potenciar la libre circulación de bienes, servicios, capitales, pagos y personas, así como de recuperar el necesario equilibrio entre las políticas económica, social y medioambiental. En consecuencia, es preciso seguir avanzando por la senda de la convergencia económica y social entre los Estados miembros.

1.3. Para seguir desarrollando el mercado único deben eliminarse los obstáculos innecesarios para el crecimiento, el empleo, la prosperidad a largo plazo y una economía social de mercado altamente competitiva; se trata, en particular, de barreras de mercado en forma de reconocimiento insuficiente de cualificaciones y diplomas, restricciones técnicas locales, obstáculos reglamentarios derivados de las distintas legislaciones nacionales o de la falta de coordinación de los sistemas de administración electrónica a escala de la UE.

1.4. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que el mercado interior de la UE no haya progresado apenas desde la crisis financiera. La economía en la zona del euro disminuyó en un 1,6 % entre 2008 y 2015. En cambio, otras zonas del mundo como Estados Unidos, Australia o Japón han dejado claramente atrás a la UE en lo que respecta a la demanda interna y el crecimiento económico. Por lo tanto, se requieren esfuerzos firmes para que Europa vuelva a aproximarse a los objetivos políticos de la Estrategia Europa 2020.

1.5. El CESE subraya una vez más la importancia de la movilidad transfronteriza de las empresas y los trabajadores. No obstante, no puede ignorarse que una parte significativa de la población claramente no apoya los principios del mercado interior. Una de las razones para ello es el creciente riesgo de prácticas continuadas ilegales e injustas en el caso de la prestación de servicios transfronteriza. El elevado riesgo de abusos mina la confianza de los trabajadores europeos y las empresas cumplidoras en el mercado interior.

1.6. Hay que luchar firmemente contra estas tendencias y garantizar una competencia equitativa, también en interés de las empresas. Un mercado interior que funcione correctamente exige el cumplimiento de la legislación europea y nacional a la hora de llevar a cabo actividades transfronterizas; este es el motivo por el que la mayoría de los miembros del CESE apoya todos los esfuerzos que respondan en la práctica al llamamiento del presidente Juncker de que en la UE un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera.

1.7. Aunque el mercado único tiene una base social fuerte que se sustenta en el TFUE y en el Derecho derivado, la UE debería garantizar un mejor equilibrio entre las libertades del mercado y los derechos sociales fundamentales en el Derecho primario, para responder a la inquietud de muchas personas que opinan que sus intereses y necesidades sociales no están suficientemente garantizados en el mercado interior.

1.8. En principio, el CESE acoge con satisfacción que la legislación de la UE sea objeto de control en cuanto a su eficacia. Esta iniciativa podría ser fundamental a la hora de reducir las cargas administrativas innecesarias que se originan debido a las diferentes normativas nacionales o regionales para un mismo ámbito de aplicación. Precisamente teniendo en cuenta los intereses de las pymes, convendría examinar la legislación armonizada en cuanto a su necesidad. No obstante, el CESE reitera su posición de que un elevado nivel de protección de los consumidores no constituye una carga innecesaria.

1.9. El CESE subraya su opinión de que el mercado único digital, habida cuenta de su enorme potencial de crecimiento, debe formar parte de las prioridades políticas. Las incertidumbres jurídicas existentes en el empleo, la economía y los consumidores deben analizarse y eliminarse con rapidez. La Comisión debe aplicar un marco jurídico claro para las nuevas formas de la economía y los nuevos modelos de negocio en el mercado interior, incluidas las diversas formas de economía colaborativa, con vistas a subsanar las lagunas normativas. La legislación aplicable debe respetarse plenamente, en particular, los derechos de los consumidores y de los trabajadores, y debe garantizarse una competencia leal.

1.10. La creación de una unión de los mercados de capitales también debe seguir siendo una prioridad, en la medida en que la asignación de capital más eficiente que la acompaña puede tener repercusiones positivas tanto para la economía como para el empleo y los consumidores. Algunos acontecimientos recientes, como el *brexit*, no deben retrasar inútilmente o poner en peligro la aplicación de estos planes.

1.11. El CESE reitera su opinión de que las lagunas en los sistemas fiscales conducen a una competencia desleal en el mercado interior. Por consiguiente, apoya los trabajos en favor de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, de los informes por país, así como los esfuerzos que se están realizando para hacer frente a la elusión fiscal y los paraísos fiscales. La creación de tipo impositivo común mínimo para el impuesto de sociedades podría constituir un complemento útil de estas iniciativas y poner freno a la carrera por el tipo impositivo más bajo.

1.12. Los servicios públicos, también conocidos como servicios de interés general, desempeñan un papel clave en el marco de la economía social de mercado y son fundamentales para la población. Los servicios de interés general forman parte de los valores comunes de la UE y son un vector del fomento de la cohesión social y territorial.

1.13. Dentro de los «principios y condiciones» que puede fijar la Unión para estos servicios debe tenerse en cuenta el papel de promoción de la cohesión social y territorial. El CESE señala, en relación con la reforma prevista de la Directiva de servicios, el Protocolo n.º 26 del Tratado de la Unión Europea, relativo a los servicios de interés general, según el cual las autoridades nacionales, regionales y locales en los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a los servicios de interés económico general.

1.14. En el marco de la contratación pública es preciso adoptar diversas medidas contra las prácticas desleales, que plantean ofertas por debajo de un nivel justo, no respetan a veces los requisitos vigentes en las disposiciones y prácticas jurídicas nacionales respectivas en materia de salario mínimo, y a menudo entrañan importantes sobrecostos. En particular, debe haber transparencia acerca del precio y servicio de la mejor oferta y de los posibles sobrecostos en los que se incurra posteriormente. El objetivo debe ser promover el principio del mejor postor frente al principio del postor más barato.

2. Retos para el mercado único

2.1. La integración europea debe perseguir el objetivo de lograr el equilibrio necesario entre las políticas económicas, sociales y medioambientales. La libre circulación de bienes, servicios, capitales, pagos y personas debe complementarse con el respeto de los derechos sociales fundamentales incorporados en los Tratados de la UE a través de la Carta de los Derechos Fundamentales. Los derechos sociales fundamentales deben cumplirse en el mercado interior en la práctica. Al mismo tiempo, deben eliminarse los obstáculos innecesarios que siguen existiendo en el mercado único para garantizar la prosperidad a largo plazo y una economía social de mercado muy competitiva.

2.2. El CESE ha afirmado en reiteradas ocasiones —recientemente en su dictamen sobre «Mejorar el mercado único»⁽¹⁾— que el mercado único es un elemento central de la integración europea, con la capacidad de ofrecer beneficios concretos y de generar un crecimiento sostenible de las economías europeas.

2.3. El mercado único es un importante logro y debería servir de pilar para la prosperidad de Europa. La implantación del euro en la zona del euro y el Acuerdo de Schengen fueron momentos decisivos en el camino hacia la creación de un mercado único común. Sin embargo, actualmente se ven sometidos a una gran presión, lo cual ilustra lo diferentes que son los intereses de los Estados miembros. En cierta medida, la toma de decisiones y la supervisión siguen produciéndose a nivel nacional.

2.4. El CESE señala que aún existen barreras de mercado considerables en forma de reconocimiento inadecuado de cualificaciones y diplomas, separación de planes de estudio, restricciones técnicas locales, barreras reglamentarias derivadas principalmente de la fragmentación del mercado único debido a distintos marcos jurídicos nacionales, cargas administrativas como el cumplimiento de las normas fiscales o aduaneras nacionales o falta de administraciones electrónicas y de coordinación de las soluciones de administración electrónica a nivel europeo.

2.5. La Comisión pretende establecer una armonización plena en algunos ámbitos, lo que podría dar como resultado reducir el nivel de protección existente en algunos Estados miembros. El CESE destaca que se ha opuesto a estas medidas en varios dictámenes. Es preciso lograr una armonización completa, en los ámbitos que se plantea la Comisión, pero manteniendo al mismo tiempo el nivel de protección ya existente.

2.6. Los ciudadanos de los Estados miembros consideran cada vez más que Europa hace poco por proteger las normas sociales y las rentas, o también por lograr una fiscalidad justa y unas cotizaciones sociales justas. El mercado único tiene una dimensión social sólida basada en el TFUE y en el Derecho derivado de la UE, pero debería considerarse un mejor equilibrio entre las libertades económicas del mercado y los derechos sociales fundamentales.

2.7. Las medidas expuestas en el pilar europeo de derechos sociales deberían reflejar los principios fundadores de la Unión y basarse en la convicción de que el desarrollo económico debe generar un mayor progreso y cohesión social y que la política social, a la vez que garantiza unas redes de seguridad adecuadas en consonancia con los valores europeos, debe considerarse también como un factor productivo.

2.8. Pese a los numerosos logros de la política de cohesión de la Unión, todavía queda lejos una verdadera convergencia económica y social entre Estados miembros y existen grandes diferencias en cuanto a salarios y normas sociales. Los salarios más bajos actualmente vigentes en algunos Estados miembros se deben al desarrollo histórico y a la diversidad natural del amplio mercado interior europeo y reflejan los niveles de productividad local y muchos otros factores, incluidos los intereses de los inversores. A pesar de ello, debería prestarse mayor atención al *dumping* social, que debe definirse como una práctica ilegal e injusta consistente en incumplir las normas relativas a la remuneración del trabajo y el pago del seguro social y médico, adquiriendo así una ventaja desleal sobre los competidores⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 1.

⁽²⁾ «Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?». Magdalena Bernaciak, Working Paper 2012, Instituto Sindical Europeo.

2.9. Desde el inicio de la crisis financiera, es decir, en el período entre 2008 y 2015, el crecimiento del mercado único de la Unión llegó al 0,4 %, es decir, un crecimiento casi nulo en términos reales. En la zona del euro, el mercado único incluso decreció un 1,6 %. La mayoría de las demás regiones económicas han dejado muy atrás a la Unión Europea en cuanto a demanda interna (por ejemplo, + 8,8 % en EE. UU., + 17,9 % en Australia y + 3,8 % en Japón) ⁽³⁾. Las medidas para reactivar la demanda en el mercado único, como el plan europeo de inversiones con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, todavía no han surtido los efectos necesarios.

2.10. Al CESE le preocupa que no puedan cumplirse los objetivos sociales y de empleo de la Estrategia Europa 2020 basados en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador ⁽⁴⁾. El estancamiento económico, la lenta aplicación de reformas estructurales significativas y la ausencia de demanda en el mercado único hasta ahora han producido el efecto contrario: la tasa de empleo cayó del 70,3 % en 2008 al 69,2 % en 2014. Sin embargo, debería ser del 75 % para 2020. En lugar de que el número de personas afectadas por la pobreza y la exclusión social se redujera en 20 millones para 2020, la cifra aumentó en 4,9 millones en 2014. Además, a finales de 2015, en la Unión había más de seis millones de desempleados más que antes de la crisis.

2.11. Otro importante aspecto de la Estrategia Europa 2020 es la educación. El CESE celebra que la proporción de la población que abandonó la educación y la formación de forma prematura se redujese del 14,2 % en 2008 al 11 %. El nivel de educación de tercer ciclo también mejoró, pasando del 31,3 % al 38,7 % entre 2008 y 2015. El CESE acoge favorablemente la estrategia de capacidades de la Comisión Europea y señala que es indispensable un elevado nivel de cualificación para atraer empresas y crear nuevos puestos de trabajo.

2.12. La decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea representa un importante reto para el mercado único europeo. El CESE recomienda que las futuras negociaciones se basen en el respeto de todos los principios y valores fundamentales del mercado único.

3. Observaciones específicas

3.1. Empleo por cuenta propia y movilidad de los trabajadores en el mercado único

3.1.1. La movilidad laboral puede ser importante para que las empresas tengan acceso a trabajadores cualificados, para los autónomos y para que los trabajadores tengan la oportunidad de acceder a buenos empleos, nuevas capacidades y buenas condiciones de trabajo. Sin embargo, sigue habiendo obstáculos.

3.1.2. Un estudio que examina los obstáculos y los costes ⁽⁵⁾ expone que, además del ahorro de costes para los servicios administrativos, los ciudadanos y las empresas, cabe esperar que los servicios interoperables de administración electrónica tengan un efecto especialmente grande en la movilidad laboral. Mejorar el reconocimiento de las titulaciones profesionales es esencial para que las empresas y los trabajadores atraviesen las fronteras.

3.1.3. En su Dictamen sobre el «Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo» ⁽⁶⁾, el CESE hizo hincapié en que el falso empleo por cuenta propia podría producir fraude para eludir el pago de las cotizaciones a la seguridad social, fraude fiscal, abuso de los derechos laborales y trabajo no declarado y, por lo tanto, debe eliminarse. En este sentido, el CESE acoge favorablemente la ya establecida plataforma europea contra el trabajo no declarado como paso en la dirección correcta ⁽⁷⁾.

3.1.4. El objetivo de esta plataforma es prevenir y desincentivar el trabajo no declarado mediante la mejora de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros, como las inspecciones de trabajo y las autoridades tributarias y de seguridad social. Esta cooperación incluye el intercambio de las mejores prácticas sobre medidas de prevención y desincentivación, la definición de principios comunes para la inspección de los empleadores, el fomento de intercambios de personal y formación conjunta y la facilitación de medidas conjuntas de control.

⁽³⁾ Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos Ameco.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010 [COM(2010) 2020 final].

⁽⁵⁾ «Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market». Estudio para la Comisión IMCO del Parlamento Europeo, DG Políticas Interiores.

⁽⁶⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 14.

⁽⁷⁾ COM(2014) 221 final. Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado.

3.1.5. Muchos trabajadores se consideran actualmente «proveedores de servicios por cuenta propia» en vez de asalariados, como ocurría anteriormente. Estas personas no tienen un contrato laboral porque trabajan para sí mismas en consonancia con su condición de trabajadores autónomos. En este tipo de relación laboral, en la mayoría de los casos no es necesario cumplir la legislación laboral nacional. Es preciso emplear criterios claros y vinculantes para evaluar si alguien es en realidad trabajador asalariado o si es verdaderamente autónomo. Por este motivo, el CESE ha criticado la propuesta de Directiva relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada presentada por la Comisión porque «no está madurada»⁽⁸⁾. Pone bajo presión especialmente a las microempresas, las pymes y los verdaderos trabajadores autónomos.

3.2. El mercado único y el desplazamiento de trabajadores

3.2.1. La Directiva de 1996 introduce el marco normativo de la Unión para alcanzar un equilibrio adecuado y justo entre los objetivos de promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar una competencia leal entre los competidores extranjeros y locales.

3.2.2. La Directiva de garantía del cumplimiento⁽⁹⁾ de 2014 prevé nuevos instrumentos reforzados para combatir y sancionar las elusiones, el fraude y los abusos, complementando a la Directiva 96/71/CE y contribuyendo a un marco complejo más eficaz para el desplazamiento de trabajadores.

3.2.3. El CESE ha aprobado recientemente un dictamen aparte sobre la propuesta de la Comisión relativa a una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en el que formula observaciones sobre los principales cambios y propuestas⁽¹⁰⁾ basados en el llamamiento realizado por el presidente Juncker en sus orientaciones políticas para la próxima Comisión: «En nuestra Unión, el mismo trabajo en el mismo lugar debe estar remunerado de la misma manera»⁽¹¹⁾.

3.2.4. En su Dictamen sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE»⁽¹²⁾, el CESE instó a la Comisión a atajar las prácticas desleales que provocan *dumping* social. Este problema se está haciendo cada vez más urgente, a medida que los ejemplos prácticos de los Estados miembros muestran que el riesgo de *dumping* social y salarial aumenta drásticamente en contextos transfronterizos. Las comprobaciones de la BUAK⁽¹³⁾ en Austria revelaron que, de las 7 238 empresas inspeccionadas en 2015, 38 eran sospechosas de pagar menos a sus empleados con arreglo a la legislación contra el *dumping* social y salarial. Esto significa que el 0,53 % de las empresas eran sospechosas de pagar menos a sus empleados. En el mismo período, se realizaron comprobaciones en 1 481 empresas que desarrollaban actividades en Austria pero tenían su sede en otros países de la Unión. De estas empresas, 398 eran sospechosas de pagar menos a sus empleados, es decir, de *dumping* salarial. Esto equivale a un 26,87 %.

3.2.5. En el caso de las empresas extranjeras que desarrollan actividades con carácter transfronterizo y utilizan trabajadores desplazados, la probabilidad de *dumping* salarial es cincuenta veces más elevada que en el caso de los proveedores locales. Esto constituye una llamada de atención sobre el (no) funcionamiento del mercado único. El elevado riesgo de abusos perjudica enormemente la confianza de los trabajadores europeos en el mercado interior.

3.2.6. Otro problema es el falso desplazamiento de trabajadores. Los casos relacionados con falsos trabajadores desplazados, es decir, los abusos mediante falsos certificados de desplazamiento A1, son indicativos de los problemas que causan las certificaciones o documentos similares expedidos de manera oficial o por organismos públicos. Esto hace que cada vez resulte más difícil a las microempresas, las pymes y los trabajadores cualificados mantener su posición frente a competidores que actúan de forma desleal. Por lo tanto, el falso desplazamiento de trabajadores debe eliminarse.

3.2.7. La Comisión ha propuesto recientemente una modificación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. El CESE emitirá un dictamen separado en consonancia con la solicitud de la Comisión Europea de desarrollar un sistema modernizado de coordinación de los regímenes de seguridad social que responda a la situación social y económica en los Estados miembros y que respete los principios del Derecho de la Unión, en especial, en relación con la igualdad de trato y la no discriminación.

⁽⁸⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 19.

⁽⁹⁾ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

⁽¹⁰⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 81.

⁽¹¹⁾ Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo, 15 de julio de 2014.

⁽¹²⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 11.

⁽¹³⁾ Austrian Construction Workers Leave and Severance Pay Fund, estadísticas anuales de 2015.

3.2.8. El CESE toma nota de la propuesta de pasaporte de servicios (o tarjeta de identidad de servicios), que debería eliminar la necesidad de múltiples solicitudes de información y documentación ya proporcionadas al Estado miembro de origen, mediante la creación de un depósito electrónico común de documentos. El CESE se opone a toda posible vulneración del principio del país de destino. Elaborará un dictamen específico sobre este asunto.

3.3. *REFIT y mejora de la legislación*

3.3.1. En principio, cabe acoger favorablemente las medidas para comprobar si la legislación de la Unión es eficaz. Un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo puede suponer una solución útil para facilitar la consecución del objetivo de simplificar y hacer más eficaz la legislación de la Unión. Sin embargo, respecto a la cooperación, debe velarse por la protección y el no cuestionamiento de las normas jurídicas de la Unión que ofrecen beneficios de política social o económica.

3.3.2. Las pymes se ven afectadas tanto como los consumidores y los trabajadores. Según el principio de «pensar primero a pequeña escala», es especialmente importante evitar cargas innecesarias para las pymes. Para el adecuado funcionamiento del mercado interior debe haber una política de protección de los consumidores, basada en un elevado nivel de protección según el artículo 169 del TFUE.

3.3.3. REFIT podría también desempeñar un papel importante en la reducción de los costes de reglamentación que se aplican cuando en la misma zona están sujetos a diversas normas regionales. La armonización de la legislación podría dar lugar a importantes ahorros y promover el crecimiento en las regiones de la UE al eliminar estos obstáculos. Por tanto, procede examinar si es factible.

3.3.4. Muchos de los actos legislativos que van a revisarse en el marco del programa REFIT para reducir la burocracia se refieren a disposiciones jurídicas que protegen las normas relativas a los trabajadores y los consumidores y, por lo tanto, generan un beneficio sociopolítico y económico considerable. El CESE reafirma su opinión de que las normas estrictas sobre los consumidores no son una carga innecesaria.

3.3.5. El CESE se remite a su dictamen de 14 de diciembre de 2014⁽¹⁴⁾ y reitera su posición de que la normativa inteligente no elimina la obligación de respetar las normas sobre la protección de los ciudadanos, los consumidores y los trabajadores, así como las normas para la igualdad de género o la protección medioambiental. Además, el principio de «pensar primero a pequeña escala» no debe dar lugar a que las microempresas y las pymes queden exentas del cumplimiento de la legislación, aunque la legislación tenga en cuenta sus intereses y necesidades.

3.3.6. La negativa de la Comisión a seguir adelante con la iniciativa legislativa prevista sobre los peluqueros, a pesar de que existe un acuerdo entre los interlocutores sociales europeos al respecto, es totalmente incomprensible. El planteamiento de la Comisión es contrario a los principios y valores del diálogo social, que respetan el principio de representatividad, y es extremadamente corto de miras, puesto que la falta de regulación en el ámbito de la salud profesional puede dar lugar a enfermedades profesionales y, por ende, a costes considerables para las empresas y el sector público.

3.3.7. El CESE llama la atención sobre la declaración común de los interlocutores sociales europeos sobre un nuevo inicio del diálogo social basado en los resultados de los grupos temáticos, donde se indica la interacción entre el diálogo social de la Unión y el enfoque de mejora de la legislación.

3.3.8. El CESE acoge favorablemente la puesta en marcha del diálogo en la plataforma REFIT de reciente creación. Además del objetivo de facilitar la actividad empresarial y salvaguardar las normas de protección de los trabajadores, tanto la Comisión como los expertos de la plataforma deben garantizar que los derechos de los consumidores están protegidos en sus esfuerzos por simplificar la legislación de la UE.

3.4. *La economía digital, las nuevas formas de economía y los nuevos modelos de negocio*

3.4.1. El mercado único digital debería ser una de las prioridades, teniendo en cuenta los beneficios que cabe esperar si puede completarse. Se calcula que el posible aumento del PIB derivado de la consecución del mercado único digital ascendería a 415 000 millones EUR al año⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

⁽¹⁵⁾ Estudio «Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market».

3.4.2. El CESE está de acuerdo con la Comisión Europea en que debe analizarse y atajarse la inseguridad jurídica en el ámbito laboral, económico y de los consumidores. Debe prestarse atención a la salvaguarda de las normas vigentes en materia laboral, social y de protección de los consumidores y la garantía de un marco jurídico fiable para las empresas. No debería haber normas distintas para el mundo «digital» y el mundo «no digital» en el mercado único digital. La Comisión debe facilitar las normas jurídicas que pueden utilizarse para el mercado único digital y no digital.

3.4.3. En su dictamen sobre el bloqueo geográfico injustificado ⁽¹⁶⁾, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento sobre bloqueo geográfico, tanto para las empresas como para los consumidores, ya que constituye un elemento indispensable de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. No obstante, representa un pequeño paso, no un cambio radical. Esta práctica, consistente en discriminar a determinados consumidores en el acceso a los servicios en línea por su residencia o dirección geográfica de internet o nacionalidad, debe erradicarse. Remitir a los consumidores a una página web local con precios más elevados también constituye discriminación en el mercado único. El CESE abordará las conclusiones a que llegó el Consejo de Competitividad en noviembre de 2016 sobre el enfoque general sobre el texto propuesto, subrayando claramente que es necesario realizar una distinción entre la discriminación de precios y la diferenciación de precios.

3.4.4. En ámbitos tales como el bloqueo geográfico, la distribución transfronteriza de paquetes, los seguros transfronterizos, los mercados financieros y las licencias de derechos de propiedad intelectual, procede considerar que la Unión Europea y los Estados miembros son los principales responsables de la eliminación de los obstáculos al comercio transfronterizo y de garantizar un mejor funcionamiento del mercado.

3.4.5. La libre circulación de datos comporta un reforzamiento de la protección de los datos privados y la intimidad, que van a ser fundamentales en el futuro, por lo que hay que tener en cuenta una política coherente sobre los datos masivos («macrodatos»), los servicios en nube y la internet de las cosas.

3.4.6. La creciente digitalización de la economía genera nuevos modelos de negocio y abre nuevas posibilidades, pero también plantea nuevas dificultades. El CESE ha mantenido debates en profundidad sobre este nuevo fenómeno que han dado lugar a varios dictámenes ⁽¹⁷⁾.

3.4.7. La Comisión debería seguir adelante con su propuesta de portal digital único, para que este instrumento sea realmente eficaz.

3.4.8. El emprendimiento social y colaborativo es fundamental para la cohesión social, a fin de garantizar a los ciudadanos europeos un crecimiento económico más eficiente y sostenible. El CESE reitera a la Comisión su petición de que lleve a cabo toda una serie de medidas indispensables de carácter político para garantizar que, a escala de la UE y en los distintos Estados miembros, las múltiples formas y modalidades de la economía colaborativa reciban apoyo, se apliquen y adquieran credibilidad y confianza ⁽¹⁸⁾.

3.5. Creación de un mercado único de capitales

3.5.1. La Comisión publicó en 2015 un plan de acción dirigido a instaurar una unión europea de los mercados de capitales. El Comité ⁽¹⁹⁾ considera que una de las prioridades de esta unión debe ser la estabilidad económica y financiera en la UE y que debe conducir a una asignación de capital más adecuada y eficiente, con repercusiones positivas tanto para las inversiones y el crecimiento como para el empleo y los consumidores. El Comité ⁽²⁰⁾ también expresó en su día su preocupación por el tiempo que se necesitará hasta alcanzar el resultado final, una inquietud que solo puede crecer a la luz de una serie de acontecimientos recientes, como el *brexit* y otros mencionados anteriormente (véase el punto 2).

3.5.2. El plan de acción contiene al menos 33 medidas en diferentes ámbitos que deberán realizarse a corto y a medio plazo. Algunas de ellas ponen a disposición de las pymes y de los hogares, en particular, recursos financieros adicionales. El Comité ⁽²¹⁾ considera que estas propuestas deben ponerse en práctica rápidamente, teniendo en cuenta los principios de seguridad, transparencia y ejecución («enforcement»). Con esta misma voluntad de seguridad y estabilidad, el Comité ⁽²²⁾ ha destacado ya en varias ocasiones la necesidad de abordar y de regular la cuestión del sistema bancario en la sombra.

⁽¹⁶⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 93.

⁽¹⁷⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 57; DO C 303 de 19.8.2016, p. 28; DO C 303 de 19.8.2016, p. 36; DO C 264 de 20.7.2016, p. 86; DO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

⁽¹⁸⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

⁽¹⁹⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 17 (puntos 1.2, 1.3 y 1.7).

⁽²⁰⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 17 (punto 1.12).

⁽²¹⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 1 (puntos 1.2, 1.6 y 1.7).

⁽²²⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 17 (puntos 1.9 y 3.8); DO C 251 de 31.7.2015, p. 33 (punto 4.2).

3.5.3. La regulación europea de los mercados financieros y su cumplimiento no fueron suficientes para evitar las operaciones especulativas, el sobreendeudamiento y la asunción irresponsable de riesgos, que provocaron una crisis financiera con graves consecuencias para toda la sociedad. El CESE recuerda a la Comisión que presente una propuesta relativa al exceso de deuda de las familias.

3.6. *Política fiscal*

3.6.1. Como ya afirmó el CESE en 2012 en su informe sobre los obstáculos al mercado único europeo, los vacíos legales en la política fiscal generan una competencia desleal. Los planes de la Comisión Europea respecto a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades son positivos. El CESE creó un grupo de estudio sobre esta cuestión. Para poner fin a la carrera hacia el abismo en el impuesto sobre sociedades y lograr una política fiscal más justa, también cabría plantear la introducción de un tipo mínimo del impuesto.

3.6.2. También se debe acoger con satisfacción el intercambio de información fiscal entre Estados miembros y las medidas jurídicas para bloquear los métodos más comunes utilizados para evitar el pago de impuestos. Aquí, una demanda clave es la introducción en cada país de un requisito informativo para las empresas que desarrollan actividades transfronterizas sin aumentar las cargas administrativas innecesarias.

3.6.3. También deben tomarse medidas contra los paraísos fiscales. En su comparecencia ante el Parlamento Europeo, Joseph Stiglitz, economista y premio Nobel, hizo un llamamiento en favor de una acción contra la evasión fiscal en todo el mundo ⁽²³⁾. El académico francés Gabriel Zucman ha estimado que hay en torno a 5,8 billones EUR en activos financieros ubicados en paraísos fiscales de todo el mundo, de los cuales un 80 % está exento de impuestos ⁽²⁴⁾. La Comisión propone ahora medidas a escala internacional para luchar contra los paraísos fiscales.

3.6.4. Como primer paso, debe velarse por la aplicación de los acuerdos de asistencia mutua y el intercambio automático de información entre países. Debería estudiarse la posibilidad de crear una red internacional de auditoría fiscal para las empresas multinacionales. En el caso de las transferencias de activos y capitales a países clasificados como paraísos fiscales, un posible punto de partida sería obligar a las entidades financieras a comunicar las transferencias que realizan ⁽²⁵⁾.

3.7. *Servicios de interés general, Directiva de servicios*

3.7.1. El CESE ya señaló las barreras existentes en el sector servicios en su informe de 2012 sobre los obstáculos al mercado único. La Comisión ha constatado que muchos Estados miembros no están cumpliendo su obligación de notificar a las autoridades de la Unión las medidas normativas, lo que dificulta que la Comisión evalúe si las nuevas normas están justificadas y son proporcionadas.

3.7.2. Así pues, la Comisión está planeando reformar el procedimiento de notificación, que ahora debería aplicarse también a los servicios excluidos actualmente del ámbito de la Directiva de servicios. La Comisión debe velar por que las propuestas no estén diseñadas de forma que se ponga en cuestión la soberanía o el principio democrático de los Estados miembros.

3.7.3. Los servicios de interés general desempeñan un papel fundamental en la economía social de mercado. La disponibilidad de viviendas, agua y energía, servicios de eliminación de residuos y aguas residuales, transporte público, atención sanitaria, servicios sociales, servicios para jóvenes y familias, cultura y comunicación es vital para la población. Los servicios de interés general forman parte de los valores comunes de la Unión y son un vector del fomento de la cohesión social y territorial. Dentro de los «principios y condiciones» debe tenerse en cuenta el papel de promoción de la cohesión social y territorial.

3.7.4. En relación con la reforma prevista de la Directiva de servicios, el CESE señala el Protocolo n.º 26 del Tratado de la Unión Europea, relativo a los servicios de interés general, es decir, la interpretación jurídicamente vinculante del artículo 14 del TFUE: debido a las diferencias geográficas, sociales y culturales, las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación con respecto a los servicios de interés económico general. En cuanto a estos servicios, que deben facilitarse en función de las necesidades de los usuarios, debe garantizarse un elevado nivel de calidad, seguridad, asequibilidad e igualdad de trato y debe promoverse el acceso universal y los derechos de los usuarios, asegurando su eficiencia y gestión adecuada al mismo tiempo.

⁽²³⁾ Véase sala de prensa del Parlamento Europeo de 17.11.2016, ref. 20161114sto51063.

⁽²⁴⁾ Véase *Steuerparadies: wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird* (Paraísos fiscales: donde se esconde la riqueza de las naciones), Gabriel Zucman, 2014, Suhrkamp-Verlag.

⁽²⁵⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 93.

3.8. *Contratación pública*

3.8.1. En lo que se refiere a la contratación pública, no existen estadísticas sobre los costes reales comparados con los costes presentados en la mejor oferta en el proceso de licitación. En muchos casos, hay sobrecostes considerables ⁽²⁶⁾.

3.8.2. Una y otra vez, los ganadores son licitadores que actúan de manera desleal reduciendo los costes de sus ofertas por debajo de un precio justo y utilizando subcontratistas poco fiables. Posteriormente suele haber costes derivados, que superan el precio de la segunda o tercera mejor oferta.

3.8.3. Con el fin de contrarrestar esta práctica se requieren varias medidas: con la introducción de un proceso de contratación electrónica debe crearse un mecanismo de recogida de datos estadísticos que permita identificar a los postores que presentan ofertas muy bajas y alentar a los responsables a comportarse de manera positiva. En el marco de la encuesta estadística, el precio de la mejor oferta y los costes reales posteriores incurridos deben registrarse a nivel central a fin de garantizar la transparencia en relación con cualquier posible sobrecoste. Las ofertas basadas en precios que no cumplan unos criterios mínimos establecidos con arreglo a las disposiciones y prácticas nacionales respectivas deben excluirse de la licitación para evitar una posible carrera por reducir los costes y los niveles de calidad.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁶⁾ El caso del aeropuerto de Berlín, el proyecto Skylink del aeropuerto de Viena o la estación de ferrocarril de Stuttgart.

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 — Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales»

[COM(2016) 127 final]

(2017/C 125/02)

Ponentes: **Jacek KRAWCZYK**

Gabriele BISCHOFF

Luca JAHIER

Consulta	Comisión Europea, 8.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	10.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación	247/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

Prólogo

Según el artículo 3 del TUE, la Unión: «... [o]brará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente».

El presente dictamen constituye una primera contribución del Comité Económico y Social Europeo a la configuración de lo que podría convertirse, con el tiempo, en el pilar europeo de derechos sociales. Además, los veintiocho debates nacionales organizados por el Comité, cuyos intercambios de ideas fueron ricos y diversos, constituyen el fundamento y el valor añadido del dictamen. El Comité hace hincapié en que dicho pilar debe desarrollarse con una participación significativa de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, a todos los niveles. Subraya, asimismo, que es necesaria una mayor claridad en torno a lo que se pretende en última instancia que sea este pilar, y en lo que se refiere a la delimitación de su alcance.

El Comité opina que el pilar debe ofrecer un proyecto positivo para todos los ciudadanos y aplicarse a todos los Estados miembros de la Unión, si bien reconoce que la zona del euro podría requerir instrumentos o mecanismos específicos. El Comité considera que el futuro del trabajo —con sus correspondientes retos y oportunidades— debería ser una prioridad clave en los debates sobre el pilar.

1. Introducción

1.1 En respuesta a la petición del presidente de la Comisión Europea al Comité Económico y Social Europeo (CESE) relativa a una contribución del CESE a la consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales (PEDS) ⁽¹⁾, el Comité llevó a cabo una amplia consulta entre la sociedad civil ⁽²⁾ en los 28 Estados miembros. En total, unos 116 miembros del CESE y cerca de 1 800 representantes de las organizaciones de la sociedad civil participaron en estos debates nacionales.

1.2 El dictamen del CESE sobre el *pilar europeo de derechos sociales* refleja e integra las principales conclusiones y recomendaciones de estos debates nacionales. El Comité toma nota de la intención de la Comisión de «manifestar una serie de principios esenciales en apoyo de unos mercados de trabajo y unos sistemas de bienestar que funcionen correctamente y sean justos» ⁽³⁾ y considera que el PEDS es una iniciativa muy importante para la sostenibilidad de la Unión. En este contexto, el presente dictamen del CESE constituye un primer paso en el actual proceso de creación de un PEDS. El Comité manifiesta su

⁽¹⁾ Carta del Sr. Juncker, presidente de la CE, al Sr. Dassis, presidente del CESE, con fecha de 8 de marzo de 2016.

⁽²⁾ Según la terminología del CESE, el término «sociedad civil» se refiere a «la sociedad civil organizada y representativa». Véanse los dictámenes DO C 329 de 17.11.1999, p. 30 y DO C 193 de 10.7.2001, p. 117.

⁽³⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

intención de seguir contribuyendo a los debates sobre este asunto, especialmente tras la adopción del Libro Blanco de la Comisión en 2017.

2. Retos y prioridades

2.1 En 2017 la Unión celebrará el 60.º aniversario de la firma del Tratado de Roma. Este aniversario emblemático ofrece una ocasión para celebrar los logros de la Unión, pero también debe ser una ocasión para abordar los principales retos políticos, económicos y sociales de Europa. La confianza de los ciudadanos en la Unión ha disminuido en muchos Estados miembros. Por primera vez en su historia, la Unión asistirá con toda probabilidad a la separación de un Estado miembro.

2.2 Desde la perturbación de la crisis financiera de 2008, la Unión ha ido sufriendo una serie de crisis subsiguientes. Aunque la situación difiere entre los Estados miembros y ha habido diferentes respuestas políticas, hoy en día la Unión se enfrenta a varios retos como los siguientes: un largo período con una tasa de desempleo elevada, unos niveles inaceptables de desempleo juvenil, inestabilidad económica y el deterioro de la situación social, incluido el aumento de la pobreza y de los niveles de desigualdad. A todo ello se añaden la globalización, los cambios demográficos y la digitalización. La incapacidad de la Unión para abordar de manera adecuada la llegada de solicitantes de asilo y migrantes ha contribuido al sentimiento general de que la Unión ya no puede proporcionar soluciones tanto políticas como prácticas que redunden en el beneficio de todos. Los euroescépticos, los populistas y los partidos nacionalistas intentan capitalizar estos temores ofreciendo soluciones simplistas para problemas complejos, señalando con el dedo a determinadas secciones de nuestras comunidades y creando peligrosas divisiones en la sociedad.

2.3 Algunos de los retos y las divergencias entre los Estados miembros y dentro de ellos empeoraron debido a la crisis. Estos retos y divergencias han sido causados o se han visto agravados, entre otros, por la ausencia de crecimiento y las debilidades estructurales de nuestros mercados laborales y sistemas de protección social que, en gran medida, son anteriores a la crisis. Lo que marcará la diferencia será la capacidad colectiva de la Unión y sus Estados miembros para crear las condiciones necesarias para generar un crecimiento y un empleo sostenibles.

2.4 El CESE acoge con agrado la iniciativa de la Comisión de abrir una consulta pública sobre un pilar europeo de derechos sociales como parte del esfuerzo para garantizar «un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo», «obtener una calificación social de "triple A"» y servir de guía para una convergencia renovada en la zona del euro. Sin embargo, hay mucha incertidumbre sobre qué se pretende en última instancia que sea este «pilar». Ante todo, el CESE hace hincapié en que el resultado del pilar europeo de derechos sociales debe ser un proyecto positivo para todos. De este modo, puede contribuir a que se recupere la confianza en la capacidad de la Unión para mejorar la perspectiva de vida de la generación actual y las generaciones futuras.

2.5 Para tal fin, el pilar también debe abordar los retos específicos que se dan en el mercado laboral y en los sistemas de protección social con miras a lograr un equilibrio justo entre las dimensiones económica y social, así como contribuir a la lucha contra la pobreza, la exclusión social y las desigualdades.

2.6 El CESE reconoce que el modelo económico y social europeo se basa en el entendimiento común de la importancia de incrementar el empleo, el progreso social y la productividad en cuanto que factores clave subyacentes para un crecimiento económico sostenible que, de manera equitativa, resulte beneficioso para todos. El proceso de preparación del pilar constituye una oportunidad para reafirmar nuestro compromiso compartido con el modelo social europeo y, al mismo tiempo, garantizar que los sistemas de bienestar y los mercados laborales nacionales son adaptables y están preparados para el futuro ⁽⁴⁾. El CESE hace hincapié en la necesidad del crecimiento y la competitividad en el conjunto de la Unión. En este sentido, el CESE recalca la interconexión necesaria entre la política económica, de empleo y social ⁽⁵⁾.

2.7 El CESE está convencido de que las políticas y las actuaciones de la Unión y nacionales dirigidas a lograr el éxito económico y el progreso social han de ocupar un lugar más central en los debates políticos de la Unión. Además, es importante lograr que la formulación de políticas en la Unión y a nivel nacional sean coherentes entre sí y se refuercen mutuamente. Como parte de estos esfuerzos, se necesita una nueva mentalidad orientada al cambio.

2.8 Aunque el proceso del Semestre Europeo continúa, la Estrategia Europa 2020, que tiene el objetivo de conseguir un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador», se ha quedado marginada, y se ha desvanecido la esperanza de lograr sus objetivos sociales, sobre todo los de alcanzar una tasa de participación laboral del 75 % o sacar de la pobreza a veinte millones de personas. De manera similar, la Recomendación de 2008 sobre inclusión activa ⁽⁶⁾ ha tenido una repercusión limitada.

⁽⁴⁾ Debates nacionales en Irlanda, Letonia, Portugal y España.

⁽⁵⁾ Artículo 3 del TUE: «... [La Unión] ... [o]brará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente».

⁽⁶⁾ DO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

2.9 Como punto de partida, el pilar debe promover el acervo social existente en la Unión y su aplicación plena y adecuada. En caso de contemplar nuevas iniciativas e instrumentos legislativos vinculantes, esto se ha de hacer de acuerdo con los fundamentos y los procedimientos jurídicos existentes. El estatuto jurídico del pilar aún está por determinar, así como su relación con los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos ⁽⁷⁾. Sin embargo, el CESE hace hincapié en que los derechos sociales se deben aplicar a toda persona que resida en la Unión y en todos sus Estados miembros, si bien reconoce que tal vez se necesiten instrumentos o mecanismos específicos para la zona del euro.

2.10 Invertir en el futuro es fundamental, pero Europa sigue sufriendo una falta de inversión pública e inversión privada productiva. El CESE reconoce los esfuerzos realizados por el Plan «Juncker» de Inversiones para Europa ⁽⁸⁾ y celebra su ampliación. En la segunda fase, se debe destinar una mayor inversión a los países y las regiones que más lo necesitan a fin de impulsar sus economías y su crecimiento y evitar que las divergencias entre los Estados miembros y dentro de ellos sean aún mayores. Asimismo, el Plan Juncker ha de brindar un apoyo suficiente a los proyectos de inversión en infraestructuras sociales.

2.11 Los debates sobre el pilar están teniendo lugar de manera paralela a otros debates clave a nivel de la Unión y mundial, especialmente sobre el futuro de Europa y el futuro del trabajo. Los debates sobre el futuro de Europa en la Cumbre de Roma de 2017 deberían tener en cuenta los debates en torno al pilar europeo de derechos sociales. El CESE recalca la necesidad de buscar sinergias y coherencia en estos debates que configurarán nuestro futuro común. El desarrollo del pilar debería tener en cuenta la Estrategia Europa 2020 y utilizar las enseñanzas extraídas de su problemática ejecución. También debería estar vinculado a una estrategia global de la Unión ⁽⁹⁾ para la aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas en 2015 junto con sus objetivos de desarrollo sostenible. Estos objetivos establecen una agenda para un cambio transformacional a nivel mundial con miras a poner fin a la pobreza, proteger el planeta, garantizar la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas con discapacidad consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (UNCRPD), cuya aplicación es obligatoria para la Unión y los Estados miembros, y garantizar la prosperidad para todos ⁽¹⁰⁾. Además, la UE también debe esforzarse por garantizar la aplicación del conjunto de la legislación europea en materia de lucha contra la discriminación y de igualdad de género ⁽¹¹⁾.

2.12 Paralelamente a la consulta pública de la Comisión, el CESE inició una serie de debates nacionales en los veintiocho Estados miembros a fin de dar a conocer la iniciativa más allá de Bruselas, fomentar el debate y abordar abiertamente el modo en que se debería desarrollar el pilar. Muchos de los resultados de estos debates nacionales se reflejan en el presente dictamen.

2.13 Es imprescindible definir mejor el alcance del pilar. El CESE considera que esta iniciativa debería incluir a todos los ciudadanos y abarcar todas las fases del ciclo de vida. Al CESE le preocupa la falta de referencia a los solicitantes de asilo y los migrantes en la Comunicación de la Comisión sobre el pilar.

2.14 Se debe reforzar y reconocer en mayor medida el papel de la sociedad civil. Es necesario consolidar el diálogo civil para garantizar que todas las personas, incluidos los jóvenes ⁽¹²⁾ y los que se encuentran en una situación vulnerable o se enfrentan a la discriminación, sientan que se les brinda la oportunidad de participar en el diseño, la aplicación y el examen de los procesos de formulación de políticas. Los interlocutores sociales tienen un papel específico que desempeñar en la elaboración y la aplicación de las políticas que afectan directa o indirectamente a los mercados del empleo y el trabajo. Se ha de promover y apoyar el diálogo social al mismo tiempo que se respeta la autonomía de los interlocutores sociales y la negociación colectiva y se incrementa la capacidad de los interlocutores sociales de participar en el diálogo social. En muchos debates nacionales ⁽¹³⁾ se subrayó la necesidad de implicar debidamente a los interlocutores sociales y la sociedad civil en los debates relativos al pilar. En tres debates ⁽¹⁴⁾ se subrayó la importancia de crear un enfoque consensuado y generar un sentimiento de apropiación.

⁽⁷⁾ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_es.

⁽⁹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 58.

⁽¹⁰⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

⁽¹¹⁾ Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000).

Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000).

Directiva 2004/113/CE por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004).

Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204 de 26.7.2006).

⁽¹²⁾ La importancia de implicar a los jóvenes en el diálogo se planteó en varios debates nacionales, como en el caso de Eslovenia.

⁽¹³⁾ Debates nacionales de Irlanda, los Países Bajos, Portugal, Finlandia, Bélgica, Grecia, Eslovaquia, Eslovenia y Croacia.

⁽¹⁴⁾ Debates nacionales, por ejemplo, en Chipre, Bélgica y los Países Bajos.

3. El futuro del trabajo

3.1 El CESE está convencido de que el futuro del trabajo debería ser una prioridad clave en los debates sobre el pilar, a fin de abordar los importantes cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo. El CESE considera que ahora se necesita un enfoque más coherente e integrado y, por tanto, pide una Estrategia Europea de Empleo coherente, entre otros, en relación con el trabajo del futuro, que aborde los siguientes puntos:

- inversión e innovación,
- empleo y creación de puestos de trabajo de calidad,
- condiciones de trabajo justas para todos,
- transiciones justas y fluidas apoyadas por unas políticas activas para el mercado laboral,
- participación de todas las partes interesadas, en particular los interlocutores sociales ⁽¹⁵⁾.

3.2 Varios agentes institucionales comparten la tarea de configurar y gestionar las transformaciones que están teniendo lugar en el mundo del trabajo. Todas las partes interesadas pertinentes deben trabajar juntas para garantizar que el futuro del trabajo es justo e inclusivo, ofrece oportunidades de empleo para todos y conduce al progreso social. El CESE está convencido de que una mano de obra formada, cualificada y motivada con unos ingresos dignos y acceso a puestos de trabajo de calidad redundan en el beneficio de todos. Garantizar que los resultados futuros sean positivos dependerá de que se disponga de la inversión necesaria para proporcionar a los individuos los instrumentos que les permitan adaptarse a estos cambios, ofrecer unas redes de seguridad adecuadas y fomentar la innovación, incluida la innovación social.

3.3 Los cambios en el mundo del trabajo deberían utilizarse para «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos» ⁽¹⁶⁾. Este objetivo debería ser abordado por la Unión, los Estados miembros y los interlocutores sociales en la medida de la función de cada uno de ellos. También debería implicarse a las organizaciones de la sociedad civil que representan a las personas que se han quedado distanciadas del mercado laboral. Las condiciones previas para la creación de más empleos de calidad no se distribuyen de manera equitativa ni entre ni dentro de los Estados miembros. El CESE insta a los agentes institucionales de los Estados miembros a avanzar rápidamente hacia una estrategia de «vía rápida» combinada con una política activa del mercado laboral. Para ello, se debería contar con el apoyo de una Estrategia Europea de Empleo renovada e inclusiva y una Estrategia Europea Industrial coherente y ambiciosa.

3.4 El CESE ya ha valorado positivamente que la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la Unión ⁽¹⁷⁾ se base en el concepto de flexiguridad y ha destacado la necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre las dimensiones interna y externa de la flexiguridad en aras de un mercado de trabajo más eficiente y la protección de los trabajadores. También ha subrayado la importancia de implicar activamente a los interlocutores sociales en la supervisión y la evaluación de la aplicación de las políticas de flexiguridad ⁽¹⁸⁾. Además, el CESE ha subrayado que las políticas macroeconómicas sanas que estimulan el crecimiento del empleo, así como un entorno empresarial favorable que apoye y explote plenamente las posibilidades de crecimiento, son condiciones previas importantes para el buen funcionamiento de la flexiguridad. Asimismo, el CESE ha animado a los Estados miembros y a la Unión a que constituyan y mantengan un marco jurídico que conduzca a la adaptabilidad, que sea sencillo, transparente y previsible, y a que refuercen y defiendan los derechos de los trabajadores —y que se respeten y puedan defenderse ante los tribunales—, y a que promuevan en toda la Unión un marco jurídico estable para la negociación colectiva y el diálogo social, en la aplicación de la flexiguridad. También ha puesto de relieve la importancia de que los interlocutores sociales participen activamente en el debate y el proceso decisorio relativos a la flexiguridad ⁽¹⁹⁾. En los debates nacionales de varios Estados miembros ⁽²⁰⁾ se abordó y se hizo hincapié en el equilibrio entre la flexibilidad ⁽²¹⁾ y la seguridad, así como la capacidad del mercado laboral de adaptarse a los nuevos retos.

3.5 Las condiciones marco en los mercados laborales han de favorecer unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas. En la vida laboral se necesitan diferentes formas de ofrecer trabajo y de trabajar, lo que supone crear una legislación adecuada en materia de protección laboral que proporcione un marco para unas condiciones de trabajo justas y estimule la contratación con independencia del tipo de contrato.

⁽¹⁵⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Finlandia y Hungría.

⁽¹⁶⁾ Objetivo de desarrollo sostenible n.º 8.

⁽¹⁷⁾ Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, COM(2010) 682 final.

⁽¹⁸⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 142.

⁽¹⁹⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 48.

⁽²⁰⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Bulgaria, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

⁽²¹⁾ Debates nacionales de Dinamarca, Finlandia y Hungría.

3.6 Los cambios que están teniendo lugar en el mundo del trabajo son muchos y polifacéticos. Debemos hallar la forma de garantizar una transición segura entre empleos, entre distintas situaciones y del desempleo al empleo, así como de la formación al empleo, y ello para el conjunto de la mano de obra. La capacidad de las personas para realizar las transiciones necesarias en diferentes fases de sus vidas y la existencia de marcos y mecanismos de apoyo para permitirselo determinarán la sociedad en la que vivimos y nuestra prosperidad económica. El CESE propone debatir de manera integral los marcos y los mecanismos de apoyo que faciliten estas transiciones.

3.7 Los rápidos avances tecnológicos también están determinando el modo de vivir y trabajar. Una elaboración de políticas proactiva a escala nacional y de la Unión puede y debe garantizar que se puedan liberar las oportunidades que ofrece la digitalización, además de evitar o mitigar sus escollos⁽²²⁾. En los debates nacionales, la digitalización, junto con la referencia frecuente a la necesidad de invertir lo suficiente en formación e infraestructuras⁽²³⁾, se identificó en gran medida como uno de los principales retos que han de estar reflejados en el pilar⁽²⁴⁾. Por tanto, se tienen que evaluar las consecuencias de estos cambios en el mercado y la normativa laborales, la economía, los sistemas fiscal y de seguridad social y el salario digno⁽²⁵⁾.

3.8 La Agenda Digital para Europa y la iniciativa del mercado único digital deberían estar ligadas a un nuevo enfoque global para el futuro del trabajo que ha de abordar los retos económicos, de empleo y sociales, incluido el objetivo de proporcionar las cualificaciones necesarias y unas condiciones de competencia equitativas. El CESE considera que esto puede lograrse mejor con arreglo a los Tratados mediante la adopción, al nivel adecuado, de un enfoque basado en los derechos, que apoye el acceso, entre otros, a la educación y la protección social y una mejor coordinación de la Unión en ámbitos en los que carece de competencia legislativa.

3.9 Como ya ha recalcado el CESE, «la cooperación es esencial»⁽²⁶⁾ a la hora de abordar los retos de la digitalización. En este sentido, el CESE se dirige, en concreto, a la Comisión Europea y el nivel de la gobernanza europea en su conjunto, los Gobiernos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en su conjunto. El CESE ya ha recomendado que la Comisión Europea, la OCDE y la OIT trabajen en conjunción con los interlocutores sociales a todos los niveles adecuados y las organizaciones de la sociedad civil en general para desarrollar unas normas adecuadas sobre condiciones de trabajo dignas y la protección necesaria para contemplar las nuevas formas de trabajo, como el trabajo en línea, la economía de bolos y la economía colaborativa⁽²⁷⁾.

3.10 Especial atención requiere el nivel creciente de desempleo juvenil. Como ya se ha dispuesto en dictámenes anteriores del CESE, se deben adoptar medidas específicas para hacer frente al desempleo juvenil en los programas nacionales de reformas⁽²⁸⁾. El buen funcionamiento de la formación de aprendices y otras formas óptimas de sistemas de aprendizaje basados en el trabajo puede ayudar a los jóvenes en la transición de la escuela a la vida laboral⁽²⁹⁾. El CESE ha respaldado la idea de establecer sistemas de Garantía Juvenil en los Estados miembros con financiación a cargo de un fondo específico, dentro del marco financiero plurianual, para la Iniciativa de empleo para los jóvenes, y valora positivamente su creación⁽³⁰⁾.

3.11 En muchos de los debates nacionales se hizo hincapié en el papel del diálogo social⁽³¹⁾. Al CESE le preocupa que haya varios países que carecen de un diálogo social adecuado⁽³²⁾, así como países o sectores en que los empresarios y los trabajadores no están representados en el diálogo social y no participan en la negociación colectiva. Esto debería tenerse en cuenta⁽³³⁾, al igual que la necesidad de promover un diálogo social orientado a la búsqueda de soluciones que contribuya positivamente a la protección de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Se ha de promover la negociación colectiva a todos los niveles adecuados, y para posibilitar un seguimiento, el CESE recomienda recopilar datos sobre la cobertura de la negociación colectiva en toda Europa, mediante indicadores en el Semestre Europeo, al mismo tiempo que se respetan plenamente las prácticas y los sistemas de relaciones laborales nacionales.

⁽²²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽²³⁾ Debates nacionales de Austria, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia y España.

⁽²⁴⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Bulgaria.

⁽²⁵⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽²⁶⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

⁽²⁷⁾ Véase la nota 25 a pie de página.

⁽²⁸⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 67.

⁽²⁹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 57.

⁽³⁰⁾ Véase la nota 28 a pie de página.

⁽³¹⁾ Debates nacionales de Chipre, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Letonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

⁽³²⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Hungría.

⁽³³⁾ Véase la nota 25 a pie de página.

3.12 Los avances tecnológicos están creando nuevas oportunidades laborales, pero también se destruirán puestos de trabajo. No se sabe en qué medida ocurrirá, y los últimos estudios prospectivos difieren al respecto ⁽³⁴⁾.

3.13 En cualquier caso, la inversión en las personas debe ser un elemento fundamental de toda estrategia futura para el trabajo. El nivel de competencias y capacidades, sobre todo las cibercapacidades, será fundamental a la hora de equipar a los ciudadanos y los trabajadores para el futuro. La introducción de una «Garantía de Capacidades» ⁽³⁵⁾, con el apoyo de la inversión necesaria, puede proporcionar el marco que permita capacitar a las personas para adquirir las capacidades necesarias a lo largo de la vida. El acceso a una educación de calidad e inclusiva para todos los ciudadanos de la Unión, incluido en el caso de la formación profesional, el aprendizaje permanente y las oportunidades para el reciclaje y la mejora de las cualificaciones constituirán la base para ello.

3.14 El cambio tecnológico puede reforzar el desarrollo de competencias, pero también tiene el potencial de acelerar el proceso de obsolescencia de las competencias de los trabajadores de varios ámbitos profesionales. Además de los agentes educativos, también las empresas, en colaboración con los sindicatos, el Cedefop y los Gobiernos deben cumplir con su parte a la hora de garantizar que se desarrollen las cualificaciones requeridas para satisfacer las demandas de un mundo laboral cambiante ⁽³⁶⁾, entre otros, mediante el aumento de la capacidad de respuesta de los sistemas nacionales de educación y formación ante unas necesidades de capacidades cambiantes. Esto se ha de hacer de manera coherente. El desarrollo de competencias exige tiempo y unos recursos suficientes; además, se requiere de manera urgente una inversión mayor y más eficiente en educación y formación. También se deben considerar las diferentes consecuencias/los resultados que los sistemas educativos y de bienestar tienen en los países y regiones europeos.

3.15 Las nuevas formas de trabajo se desarrollan tan rápidamente que las disposiciones contractuales no pueden seguir el ritmo, razón por la cual se ha de examinar su estatuto jurídico. El CESE ha pedido que se aclare con urgencia la situación jurídica de los intermediarios y las plataformas en línea del mercado laboral, así como que se investigue el estatuto contractual de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta (*crowd workers*) y en otras nuevas formas de relaciones laborales y de empleo. También se necesitan directrices para aclarar posibles zonas grises vinculadas al estatuto laboral en lo que respecta a la fiscalidad y la seguridad social ⁽³⁷⁾. El objetivo global debe ser garantizar unas condiciones de trabajo justas para todos y procurar que todos los trabajadores estén cubiertos por las normas laborales fundamentales y cuenten con una protección social adecuada.

3.16 Los interlocutores sociales, en concreto, son el centro de atención cuando se trata de promover los elementos negociados de flexibilidad y estabilidad en el trabajo a todos los niveles pertinentes, pero para ello se requiere el compromiso de los Gobiernos y del nivel de la gobernanza europea, además de mejorar la cooperación entre las instituciones de la Unión, los Gobiernos y los interlocutores sociales. El CESE ya ha manifestado que la Unión y los Estados miembros deberían examinar, en un diálogo con los interlocutores sociales, mediante qué estrategias puede adaptarse el ámbito de validez de las normas sociales y laborales para que reflejen las condiciones de un mundo del trabajo digital ⁽³⁸⁾.

3.17 La «economía colaborativa» y otros modelos nuevos de empleo no se deberían usar como un medio para eludir el salario digno o evitar satisfacer las obligaciones fiscales y de seguridad social ⁽³⁹⁾. Asimismo, el CESE ya ha sugerido que la Unión contemple formas de fomentar el desarrollo de plataformas de la Unión que permitan que el valor creado permanezca en las economías locales ⁽⁴⁰⁾.

3.18 Los participantes de algunos debates nacionales plantearon la convergencia de los salarios y la fijación de salarios mínimos en los Estados miembros ⁽⁴¹⁾. El CESE considera que es necesario realizar esfuerzos adicionales en este sentido. El estudio de la OIT *Building a Social Pillar for European convergence* ⁽⁴²⁾ es un punto de referencia útil. Hace hincapié en que puede utilizarse una serie de indicadores para comparar los niveles de salario mínimo, que tengan en cuenta las circunstancias nacionales, aunque el indicador más común es el coeficiente entre salario mínimo y medio. Además, señala que la adopción de un enfoque común para la política en materia de salario mínimo a nivel de la Unión podría ayudar a

⁽³⁴⁾ Véanse, por ejemplo: Frey and Osborne 2013: «The Future of employment:How susceptible are jobs to computerisation», y Bruegel 2014: «The computerisation of European jobs».

⁽³⁵⁾ Los días 21 y 22 de noviembre de 2016 el Consejo alcanzó un acuerdo político sobre una recomendación relativa a «Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos».

⁽³⁶⁾ Véase la nota 25 a pie de página.

⁽³⁷⁾ Véase la nota 25 a pie de página.

⁽³⁸⁾ Véase la nota 22 a pie de página.

⁽³⁹⁾ Véase la nota 22 a pie de página.

⁽⁴⁰⁾ Véase la nota 22 a pie de página.

⁽⁴¹⁾ En países de Europa Oriental y Central, como Bulgaria, Chequia y Eslovaquia, pero también en Francia.

⁽⁴²⁾ Organización Internacional del Trabajo: Estudios sobre el crecimiento con equidad — Construir un pilar social para fomentar la convergencia europea, 2016.

limitar tanto el grado de pobreza en la UE ampliada como la proporción de personas con un salario bajo en los contextos nacionales. Propone como punto de partida un análisis tripartito, a nivel nacional, de la cobertura, el nivel y el cumplimiento del salario mínimo conforme a los instrumentos de la OIT. El estudio de la OIT señala, asimismo, que las conclusiones de una serie de informes destacan la importancia de un enfoque equilibrado —tal como se subraya en el Convenio n.º 131— en lo que respecta a los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel del salario mínimo que, en la medida de lo posible y conforme a las prácticas y condiciones nacionales, incluyen: a) las necesidades de los trabajadores y sus familias, tomando en consideración el nivel general de los salarios en el país, el coste de la vida, las prestaciones de seguridad social y los niveles de vida relativos de otros grupos sociales; y, b) los factores económicos, en particular, las necesidades de desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de lograr y mantener un alto nivel de empleo. Es necesario analizar estas cuestiones más a fondo en el contexto del desarrollo del pilar social. El CESE hace hincapié en que se han de respetar plenamente, de conformidad con las prácticas nacionales, las competencias clave y la autonomía de los interlocutores sociales nacionales en relación con los procesos de fijación de salarios. En algunos debates nacionales también se hizo referencia a la necesidad de respetar la división de competencias y el principio de subsidiariedad, así como el papel de los interlocutores sociales en la fijación del nivel de los salarios mínimos⁽⁴³⁾. En general, el CESE ya ha señalado que no se ha producido la convergencia esperada entre los Estados miembros de la zona del euro, pese a las expectativas asociadas a un área monetaria óptima y endógena⁽⁴⁴⁾.

3.19 En algunos debates nacionales se reconoció que los cambios demográficos⁽⁴⁵⁾ y los patrones cambiantes en la sociedad son otros factores que afectan profundamente al mundo del trabajo. Las políticas activas del mercado del trabajo han de ser eficaces y concretas a fin de obtener buenos resultados en relación con el empleo. En un país se debatió la posibilidad de implicar a las agencias privadas a fin de mejorar la asistencia activa para los solicitantes de empleo⁽⁴⁶⁾. Las políticas de empleo y de mercado de trabajo en Europa deben seguir poniendo en práctica medidas concretas para aplicar el principio de no discriminación en el trabajo y garantizar la igualdad entre los distintos grupos de trabajadores⁽⁴⁷⁾.

3.20 La igualdad de género es un elemento central para garantizar unas condiciones de trabajo justas para todos. Además del hecho de que haya más mujeres en el mercado laboral, el envejecimiento de la población y el alargamiento de la vida laboral conllevarán probablemente el aumento de las responsabilidades vinculadas al cuidado a lo largo de la vida. La flexibilidad en la vida laboral y el horario de trabajo y un equilibrio sostenible entre vida privada y vida laboral serán cada vez más importantes para todos los trabajadores. El CESE ya ha señalado que la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales exige la coordinación en una serie de ámbitos como la prestación de servicios de guardería, el permiso parental y los lugares de trabajo favorables a la familia⁽⁴⁸⁾. El CESE pide que se introduzca en el nivel adecuado un enfoque integrado entre las medidas legislativas y no legislativas para promover el equilibrio entre vida privada y vida laboral en los Estados miembros. Es importante que se destinen suficientes inversiones para la disponibilidad de centros de cuidado accesibles y asequibles. Esto contribuirá a aumentar la participación global en el empleo, sobre todo en el caso de las mujeres, inclusive a jornada completa.

3.21 Se ha de prestar especial atención a la integración en el mercado laboral de los sectores vulnerables de la sociedad y las minorías. La situación económica, social y cultural del pueblo gitano no está mejorando en la mayoría de los Estados miembros y, como se expuso en un informe del CESE, la estrategia para la comunidad gitana se ha de incluir sistemáticamente en el Semestre Europeo⁽⁴⁹⁾.

3.22 Contar con unos sistemas sostenibles de pensiones es fundamental en vista del envejecimiento de las sociedades europeas. La Comisión ha declarado que el aumento de la edad de jubilación de conformidad con el aumento de la esperanza de vida, combinado con los esfuerzos para promover el envejecimiento activo, no solo permite una reducción sustancial del gasto en pensiones, sino que también permite acumular unos derechos de pensión mayores. Sin embargo, el CESE ya expuso con anterioridad sus críticas a la propuesta de la Comisión de vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida, y ha propuesto, en su lugar, medidas que aproximen la edad real de jubilación a la edad de jubilación reglamentaria⁽⁵⁰⁾. Tal y como declaró el Comité de Protección Social, reducir el desempleo y animar a las personas a permanecer más tiempo en los mercados laborales, entre otras cosas con una mayor participación de las mujeres en el

⁽⁴³⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Finlandia y Dinamarca.

⁽⁴⁴⁾ Transformaciones económicas en el mundo, consecuencias para la competitividad de la UE (documento informativo).

⁽⁴⁵⁾ Debates nacionales, por ejemplo, en Finlandia, Eslovenia, Malta, Irlanda, Polonia y Estonia.

⁽⁴⁶⁾ Debate nacional de Chequia.

⁽⁴⁷⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽⁴⁸⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 6.

⁽⁴⁹⁾ Informe del CESE sobre el tema «Una mejor integración de la comunidad gitana mediante iniciativas de la sociedad civil» (2014).

⁽⁵⁰⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 115, DO C 332 de 8.10.2015, p. 68.

mercado laboral, será crucial para la sostenibilidad y la adecuación de las prestaciones de pensión en el futuro⁽⁵¹⁾. Por ejemplo, un índice europeo comparativo de la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones sería una referencia útil para respaldar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a reformar sus sistemas de pensiones y reducir la pobreza.

3.23 El objetivo de hacer que las personas trabajen durante más tiempo ha de ir acompañado de un enfoque para toda la vida que englobe unas condiciones de trabajo adecuadas, incluidas las políticas de salud y seguridad y de horario de trabajo, y que anime a los individuos a aprovechar las oportunidades de aprendizaje permanente. Asimismo, es necesario que el retraso de la edad de jubilación vaya unido a la percepción de un salario digno durante los años de vida laboral para garantizar una pensión digna y que se introduzcan unas políticas que permitan una transición fluida a la jubilación para los trabajadores de más edad; en este sentido, la evolución del modo en que trabajamos también es un factor clave.

3.24 Las normas de seguridad social en la Unión difieren en gran medida según el sistema y la tradición. El CESE ha abogado por establecer unas prioridades estratégicas más claras para la UE en materia de política social y enmarcar los principios generales de política social en un programa de trabajo adecuado. El CESE también ha hecho referencia a la necesidad de aspirar a garantizar un nivel mínimo de protección social⁽⁵²⁾ y propone definir unas normas elevadas a niveles apropiados, teniendo debidamente en cuenta los requisitos de sostenibilidad y adecuación. Se requiere un mejor intercambio de buenas prácticas para crear una red de seguridad social más inclusiva para todos los que residen legalmente en la Unión. En vista de los retos del trabajo 4.0 y la aparición de nuevas formas de empleo y semiempleo, es fundamental reflexionar sobre el modo en que los Estados miembros pueden reformar sus sistemas de seguridad social y adoptar decisiones al respecto a fin de transformar el seguro de desempleo en un seguro de empleo inclusivo que funcione como un cinturón de seguridad futuro y facilitar asimismo el empleo y el trabajo digno. Es importante garantizar que el trabajo sea una opción más atractiva que la de recibir prestaciones mediante la creación de los incentivos apropiados para que las personas se encuentren mejor trabajando y, al mismo tiempo, ofrecer una seguridad de ingresos a quienes no logran encontrar empleo. La fijación de unos parámetros de referencia en este ámbito podría suponer un valor añadido para incitar a los Estados miembros a mejorar según sea necesario las condiciones de subvencionabilidad, la duración y el nivel de las prestaciones.

3.25 Ya en 2009 el CESE hizo hincapié en que Europa necesita recuperar su posición de liderazgo en materia de investigación e innovación. Subrayó que el rendimiento en los ámbitos científico y técnico y su aplicación en una economía competitiva globalizada garantizarían un futuro para Europa en el panorama industrial a escala mundial. Además, recalcó que un clima social abierto al progreso es un requisito previo para la innovación⁽⁵³⁾. El emprendimiento creativo generador de oportunidades laborales también desempeña un papel clave en la configuración de un entorno favorable a la innovación. La sociedad civil tiene un papel fundamental que desempeñar en este proceso.

3.26 El CESE cree que existe una conexión entre la capacidad de innovación en el lugar de trabajo y la participación de los trabajadores. Además, una gobernanza empresarial «adecuada» y «sostenible» debe construirse sobre el fundamento de las estructuras jurídicas que han probado su eficacia en el mercado interior, así como de las prácticas de participación de los trabajadores mediante información, consulta y también, en su caso, cogestión⁽⁵⁴⁾. Las disposiciones en materia de participación obligatoria de los trabajadores deberían consolidarse y aplicarse de manera generalizada con la legislación de la UE sobre la base de las normas ya establecidas⁽⁵⁵⁾.

3.27 El cambio climático plantea grandes retos medioambientales y sociales para Europa y el resto del mundo. El futuro del trabajo también se verá afectado por la necesidad urgente de transformar nuestras economías, industrias y empleos para proteger el planeta. El CESE acoge con agrado la ratificación por parte de la Unión del Acuerdo de París y ha apelado a una coalición de la sociedad civil y los entes subnacionales para cumplir los compromisos de la COP21⁽⁵⁶⁾. La ejecución de estos compromisos debe ajustarse a los compromisos de la Unión para la reducción de la pobreza. Apoyar una transición justa, el trabajo digno y la empleabilidad exigirá que se invierta en recursos para apoyar a las comunidades y los trabajadores de los sectores que ya se están viendo afectados por esta transición, así como anticipar y facilitar la reestructuración y la transición futuras hacia una economía más ecológica y sostenible. El Plan de Inversiones para Europa debe apoyar los proyectos que sean conformes a los compromisos de la COP21.

⁽⁵¹⁾ Comité de Protección Social: *Indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) — Informe sobre retos sociales fundamentales y mensajes principales del Comité de Protección Social*, 12606/16.

⁽⁵²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽⁵³⁾ Documento de posición del CESE sobre la investigación y la innovación en la Unión EESC-13-19-EN.

⁽⁵⁴⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

⁽⁵⁵⁾ Véase la nota 54 a pie de página.

⁽⁵⁶⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 20.

4. La necesidad de las inversiones sociales

4.1 Tanto los desequilibrios sociales como los económicos suponen una amenaza para la Unión, pues socavan la cohesión social y la credibilidad política y obstaculizan el progreso económico. El CESE ya ha manifestado su punto de vista sobre la necesidad de hacer frente a la pobreza como una prioridad y de convertir la lucha contra la pobreza y la exclusión social en uno de los elementos principales del pilar ⁽⁵⁷⁾.

4.2 Si bien reconoce que la reducción de la pobreza compete principalmente a los Estados miembros, el CESE también insta al Consejo de la Unión a que reitere el compromiso con el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020 siguiendo un enfoque más integrado. Esto significa que la reducción de la pobreza se ha de abordar de manera sistemática a través del proceso del Semestre Europeo y que la Estrategia Europa 2020 debe estar vinculada a la Agenda 2030 ⁽⁵⁸⁾. El crecimiento y la competitividad económicos son fundamentales; así pues, a fin de reducir la desigualdad y la pobreza, es importante una política macroeconómica que ayude a crear empleos dignos.

4.3 El CESE ya ha manifestado que cuanto más tiempo se aplique la política de ahorro (cuyo objetivo principal consiste en recortar gastos) sin que haya unas medidas adecuadas que permitan generar crecimiento, cohesión social y solidaridad, se hace cada vez más evidente que el aumento de las desigualdades sociales pone en peligro la integración económica y la prosperidad de Europa ⁽⁵⁹⁾. El CESE pide que se renueven los esfuerzos encaminados a promover el concepto de inversión social a través de todos los ámbitos políticos pertinentes ⁽⁶⁰⁾. El CESE considera que se ha de examinar con más detenimiento el modo de vincular el «Plan Juncker 2» a los objetivos del conjunto de medidas sobre inversión social. Además, ha pedido un Pacto europeo de inversión social ⁽⁶¹⁾ que apoye las reformas e inversiones sociales y ayude a lograr una convergencia económica, social y territorial renovada.

4.4 El CESE acogió con agrado el conjunto de medidas de inversión social de la Comisión, que parecía marcar un cambio de paradigma con un mayor énfasis en la inversión social, considerada no como un coste, sino como una inversión en el potencial de crecimiento y empleo de Europa ⁽⁶²⁾. El CESE lamenta que no se haya hecho más para alcanzar de manera eficaz estos objetivos. La inversión social genera con el tiempo rendimientos económicos y sociales desde el punto de vista del aumento del empleo o de los ingresos laborales, la mejora de la salud, la reducción del desempleo, la mejora de la educación, la disminución de la pobreza y la exclusión social, etc. También supone la mejora de la prosperidad y el bienestar de los individuos, al mismo tiempo que impulsa la economía garantizando una mano de obra más cualificada, una mayor productividad y empleo. Este tipo de inversión, especialmente si fomenta el crecimiento, también contribuiría a reforzar las capacidades y cualificaciones de los individuos y mejorar sus oportunidades en la sociedad y el mercado laboral, así como a estimular la economía y de este modo ayudar a la Unión a salir de la crisis más fuerte y competitiva. Además, garantizaría un gasto público más eficiente y eficaz que generaría ahorros en los presupuestos estatales a medio y largo plazo.

4.5 El CESE ya ha expresado que acoge con agrado el hecho de que la Comisión reconozca expresamente el importante papel que desempeñan la economía social, las empresas sociales, la sociedad civil y los interlocutores sociales en la aplicación del paquete sobre inversión social ⁽⁶³⁾.

4.6 El CESE también ha manifestado ya su opinión de que la creación de un salario mínimo europeo en virtud de una directiva marco ayudaría a combatir la exclusión social, garantizar la cohesión económica y territorial y proteger los derechos fundamentales de las personas, garantizar un equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y repartir de manera equitativa los recursos y la renta. Reitera su petición de que la Comisión estudie las posibilidades de financiación a efectos de un salario mínimo europeo y la creación de un fondo apropiado ⁽⁶⁴⁾.

4.7 El CESE reitera su opinión de que unos sistemas de bienestar social sostenibles, eficaces y eficientes son de una importancia primordial para todas las sociedades de la Unión, pues constituyen un medio fundamental para mantener la cohesión social y territorial, la solidaridad, la estabilidad en la sociedad y apoyar el crecimiento económico. Asimismo, los sistemas de bienestar desempeñan una importante función de estabilizador automático, como se puso de manifiesto durante la crisis. Aunque es cierto que la decisión sobre la estructura y el contenido de las políticas sociales es ante todo competencia de los Estados miembros, las iniciativas nacionales y de la Unión deberían tener el objetivo de aumentar la

⁽⁵⁷⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 9.

⁽⁵⁸⁾ Véase la nota 57 a pie de página.

⁽⁵⁹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

⁽⁶⁰⁾ Contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2017, 14 de julio de 2016.

⁽⁶¹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

⁽⁶²⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 91.

⁽⁶³⁾ Véase la nota 62 a pie de página.

⁽⁶⁴⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23 (este dictamen no recibió el apoyo del Grupo de Empresarios; véase www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf).

eficiencia de los sistemas de protección social y reforzarlos de manera que abarquen la seguridad social, la asistencia social y los servicios sociales, la atención sanitaria y la oferta de viviendas ⁽⁶⁵⁾. Como indicaron el Consejo y el Comité de Protección Social, los Estados miembros deberían mantener los esfuerzos destinados a mejorar el rendimiento de los sistemas de protección social y garantizar que producen mejores resultados sociales, al mismo tiempo que se maximiza la repercusión positiva del empleo y el crecimiento ⁽⁶⁶⁾.

4.8 Las instituciones y los entes públicos nacionales del ámbito de la seguridad social tienen la responsabilidad de garantizar unos servicios sociales universales, de calidad, asequibles y accesibles. El Estado debe reconocer, supervisar e invertir en el acceso a la prestación de estos servicios, que pueden ser proporcionados por los entes públicos o por agentes con o sin ánimo de lucro, como ya ocurre en varios países de la Unión. Las organizaciones representativas de la sociedad civil, especialmente los interlocutores sociales, las empresas sociales y las mutuas, desempeñan un papel importante que abarca también la redacción, la aplicación, la prestación y la vigilancia de los planes de seguridad social, seguro de enfermedad y asistencia social. Además, una cooperación más estrecha entre todos los agentes puede contribuir a un mejor uso, más eficaz, de los recursos públicos en la ejecución de las políticas sociales. Esto también debería incluir la posibilidad de hacer uso de las asociaciones entre entes públicos y agentes privados, respetando al mismo tiempo las características de los sistemas nacionales.

4.9 El CESE opina que se necesita un diálogo más sólido y transparente entre los agentes pertinentes para hacer que los sistemas de protección social sean más sostenibles en términos de priorizar recursos y transformarlos en inversiones públicas eficaces, eficientes y pertinentes, que respeten plenamente y tengan el objetivo de promover los derechos sociales y, en particular, los principios fundamentales de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros.

4.10 La transición hacia el trabajo 4.0 debe ir acompañada de una transición paralela hacia el bienestar 4.0. La crisis, el crecimiento lento y el elevado índice de desempleo, así como la combinación de un creciente envejecimiento de la población y una mano de obra decreciente están poniendo en riesgo la sostenibilidad y la idoneidad de los sistemas de protección social. De forma paralela, hay una demanda de servicios sociales cada vez mayor como resultado del envejecimiento de la población, pero los recursos para satisfacer esta demanda son limitados. Por tanto, las reformas son fundamentales para implantar unos sistemas de protección social y unas políticas y unos servicios sociales eficaces y eficientes desde el punto de vista económico. El pilar no solo ha de tener una capacidad de reacción que le permita adaptarse a las transformaciones que están teniendo lugar en el mundo del trabajo, sino que también debe tener el objetivo de apoyar a los Estados miembros a la hora de proporcionar soluciones apropiadas en respuesta a los importantes cambios que se están produciendo en relación con los sistemas de bienestar y las políticas y los servicios sociales. El objetivo clave debería ser proteger su calidad, sostenibilidad, accesibilidad, asequibilidad y adecuación para todos los que dependen de ellos mediante unos marcos normativos y unas políticas apropiados.

4.11 El CESE también reconoce que la presión constante sobre los presupuestos estatales, los cambios demográficos y sociales y los nuevos retos sociales que están apareciendo han dado lugar en muchos Estados miembros a formas nuevas e innovadoras de organización para la financiación y la ejecución de las prestaciones y los servicios. Este fenómeno, denominado «innovación social», está impulsado por el imperativo de responder a las necesidades sociales no satisfechas. Es un complemento a la protección tradicional del bienestar por parte del Estado a través de la movilización de distintos agentes sociales y económicos y de recursos financieros mediante la cooperación con los entes locales. Sin embargo, no debe reemplazar la responsabilidad y el papel del Estado y sus diferentes componentes públicos a la hora de garantizar un acceso universal a unos servicios de calidad, asequibles, sostenibles y accesibles para los residentes de la Unión de conformidad con las prácticas nacionales. La innovación social crea capital social y refuerza el papel de las comunidades locales. Se recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembros garanticen que los instrumentos fundamentales como la contratación pública y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se utilizan de manera eficaz para apoyar la innovación social y las empresas de la economía social.

4.12 El CESE ha destacado en varias ocasiones el papel concreto e importante que desempeña la economía social, incluidas las empresas sociales, a la hora de garantizar soluciones económicas y sociales ⁽⁶⁷⁾. Este sector constituye un elemento clave del modelo social europeo y contribuye directamente a la cohesión y el cambio sociales y económicos, a un reparto más justo de la renta y el patrimonio y a una ciudadanía activa. Más recientemente, el CESE ha pedido un plan de acción de la Unión en materia de economía social ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁵⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Bulgaria, Irlanda, Rumanía y España.

⁽⁶⁶⁾ Conclusiones del Consejo de 2015 sobre el tema «La gobernanza social para una Europa integradora» (documento del Consejo 14129/15) y Comité de Protección Social: Indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) — Informe sobre retos sociales fundamentales y mensajes principales del Comité de Protección Social (documento del Consejo 12606/16).

⁽⁶⁷⁾ Véanse, por ejemplo, DO C 117 de 26.4.2000, p. 52; DO C 318 de 23.12.2009, p. 22; DO C 229 de 31.7.2012, p. 44; DO C 458 de 19.12.2014, p. 14; Proyecto sobre la empresa social. El importante papel de la economía social también se abordó en varios debates nacionales, por ejemplo, de Bulgaria, Estonia, Italia, Lituania, Portugal y España.

⁽⁶⁸⁾ Contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2017, 15.6.2016.

4.13 En general, y en el marco de las competencias de la Unión, el pilar debería tener por objeto proporcionar un marco común de referencia que permita comparar y supervisar el marco jurídico y político nacional necesario para garantizar el derecho a unas disposiciones de calidad, en especial en lo tocante a las prestaciones de protección social⁽⁶⁹⁾, incluidas la disponibilidad, la asequibilidad y la accesibilidad de los servicios sociales, así como la sostenibilidad y la eficacia. Esto debería aplicarse a todos los ámbitos de la seguridad social⁽⁷⁰⁾, al igual que al resto de servicios (de protección) sociales.

4.14 En la misma línea, el pilar debería tener el objetivo de crear los incentivos necesarios para que los Estados miembros garanticen la portabilidad de los derechos adquiridos de conformidad con los criterios nacionales pertinentes y, con ello, la libre circulación. Tal reconocimiento facilitaría un apoyo más adaptado que permitiría a cada individuo organizar su vida profesional y privada, ya que proporcionaría unos medios más respetuosos y flexibles para adaptarse al ciclo de vida de cada ciudadano de la Unión y posibilitaría, en concreto, unas transiciones más fluidas hacia el mercado laboral, dentro de este y de salida de este.

4.15 Además, el pilar debería utilizarse para fijar los parámetros de referencia relativos a la prestación de servicios básicos. Por otra parte, las estrategias de aplicación de los Estados miembros deberían elaborarse teniendo en cuenta la situación socioeconómica y tributaria específica de cada país. Los índices de referencia no deberían limitarse a la disponibilidad de los servicios y tendrían que impulsar la aplicación de los principios fundamentales consagrados en el Protocolo n.º 26 (acceso universal, calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y promoción de los derechos de los usuarios). A la hora de elaborar los parámetros de referencia, deberían emplearse como base el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales y el marco europeo de calidad para la educación y atención preescolar.

4.16 El principio de la igualdad de oportunidades para todos está consagrado en los Tratados europeos y debe quedar plena y adecuadamente reflejado en un pilar social inclusivo. Dado que el acervo de la Unión ya dispone un conjunto mínimo de normas para los trabajadores de toda Europa, se ha de garantizar su cumplimiento. Se deben garantizar la igualdad y la no discriminación para los hombres y las mujeres y para todos los grupos presentes en nuestra sociedad, incluidas las personas con discapacidad, las personas LGBTI, las personas pertenecientes a minorías étnicas y religiosas y otras personas que son objeto de discriminación.

4.17 Lograr un nivel mayor de participación en el empleo de los diferentes grupos existentes en Europa es fundamental para hacer frente al envejecimiento demográfico y la disminución de la población en edad laboral. También es necesario hacer progresos en cuanto a la promoción de la igualdad y la no discriminación en otros aspectos de la vida más allá del trabajo, como el acceso a los bienes y servicios, la educación, la vivienda y la atención sanitaria. Ante esta situación, se espera que se retomen rápidamente los debates sobre una Directiva de la Unión sobre la igualdad de trato en el acceso a los bienes y servicios.

5. Resultados de los debates con la sociedad civil organizada

5.1 El CESE celebró debates con la sociedad civil organizada en todos los Estados miembros entre el 2 de septiembre y el 2 de noviembre de 2016. Los debates estuvieron coordinados por tres miembros del CESE («tríos») del país correspondiente, a menudo en cooperación con la Comisión Europea (quince debates) o el Consejo Económico y Social nacional (siete debates). Los participantes procedían de un amplio abanico de patronales, sindicatos de trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil, así como, con menor frecuencia, el mundo académico. En conjunto, casi 1 800 representantes de las organizaciones de la sociedad civil participaron en los veintiocho debates.

5.2 En la mayoría de los casos se utilizó un conjunto de preguntas clave como base para el debate. Los debates abarcaron una gran variedad de cuestiones que reflejaban los diferentes sistemas, prioridades y circunstancias nacionales. Tras los debates, los tríos coordinadores elaboraron informes nacionales que, en la mayoría de los casos, incluían conclusiones o recomendaciones. Las preguntas guía fueron las siguientes:

- 1) ¿Cuáles son los desafíos económicos y sociales más urgentes en Europa y en su país? ¿Qué se necesita para afrontarlos?
- 2) ¿Considera necesario un pilar de derechos sociales y, en caso afirmativo, cómo debería configurarse para abordar los principales retos sociales y económicos en Europa y en su país?

⁽⁶⁹⁾ Incluido en caso de discapacidad, cuidados de larga duración y asistencia infantil.

⁽⁷⁰⁾ Atención médica, prestaciones por enfermedad, por desempleo, por vejez, por accidente laboral, familiares, por maternidad, por invalidez y a los supervivientes.

- 3) ¿Cómo podría una estrategia renovada del mercado laboral de la UE responder a las necesidades de las empresas, los trabajadores y los demandantes de empleo en materia de flexibilidad y seguridad? ¿Cómo podría esta tener en cuenta cuestiones importantes como las nuevas realidades de las economías y los mercados laborales cada vez más digitalizados, el reto del envejecimiento de la población y la necesidad de facilitar las transiciones en el mercado laboral?
- 4) ¿Cómo puede garantizarse la sostenibilidad de los sistemas de protección social y asegurarse que los recursos disponibles se destinan prioritariamente a inversiones y servicios sociales eficaces, pertinentes y necesarios? ¿Cuál es el papel de los distintos agentes?
- 5) ¿Cómo podría el pilar europeo de derechos sociales favorecer la convergencia económica y social en toda Europa?
- 6) ¿Qué necesitamos para fomentar y apoyar la cohesión social en Europa?

5.3 Las conclusiones/recomendaciones de los informes nacionales de los miembros de los tríos pusieron de manifiesto que, en los distintos debates, se planteó una serie de temas/asuntos comunes que se resumen en la presente sección del dictamen.

5.3.1 Con respecto al alcance y el formato del pilar europeo de derechos sociales:

- Las conclusiones/recomendaciones de dieciocho Estados miembros muestran que la sociedad civil organizada, o partes de ella, apoyan la iniciativa de crear un PEDS (CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK). En doce Estados miembros (DE, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SK) se manifestó que deberían aclararse en mayor medida los objetivos, el alcance o el contenido del pilar.
- Las conclusiones de trece Estados miembros señalan la interdependencia entre las políticas económicas y sociales (BG, CY, CZ, DE, ES, FI, HR, IE, IT, RO, SE, SI, UK). Además, en nueve Estados miembros (DE, DK, EE, EL, ES, FI, MT, RO, SE) se hizo hincapié en la importancia del crecimiento, y en seis casos, en la importancia de la competitividad (EE, ES, FI, DK, MT, SE).
- Las conclusiones de doce Estados miembros indican que el PEDS debería aplicarse al conjunto de la Unión (BG, DE, CZ, EE, ES, FI, HR, HU, IT, PL, SK, SE).
- Las conclusiones de nueve Estados miembros hacen referencia a la aplicación/la garantía de cumplimiento del PEDS o a la aplicación/la garantía de cumplimiento del acervo y las políticas existentes (BG, DK, EE, HR, IE, LV, LT, PL, SE). En cinco de estos (BG, HR, IE, LV, LT) se indicó en concreto que el pilar debería incluirse en el ejercicio del Semestre Europeo.
- En las conclusiones de ocho países (DE, EL, ES, FI, HU, PT, SK, RO) se destaca la necesidad de promover la cohesión social y luchar contra el aumento de la pobreza, las desigualdades y la exclusión.
- En siete Estados miembros (BE, CZ, DE, DK, FI, HR, SE) se llamó la atención sobre la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad. En este sentido, tres Estados miembros nórdicos (FI, SE, DK) reivindicaron la competencia nacional en materia de negociación colectiva, y tres Estados miembros, la división de competencias (FI, SE, BE).
- En ocho Estados miembros (BG, DE, FR, HR, HU, IT, PT, SK) se hizo referencia a la cuestión de la convergencia (incluida la convergencia al alza, la convergencia en materia de políticas sociales o la convergencia entre Estados miembros en general).
- Las conclusiones/recomendaciones de seis Estados miembros aluden a la necesidad de inversiones, ya sean públicas, privadas o sociales (CZ, EL, ES, HR, IE, SL).

5.3.2 Temas clave planteados en las conclusiones/recomendaciones y vinculados al esquema preliminar del PEDS presentado por la Comisión Europea:

- En las conclusiones/recomendaciones de once Estados miembros (CY, EE, ES, FI, HU, HR, IE, LV, RO, SI, SK) se menciona el papel fundamental del diálogo social.
- En siete Estados miembros (CY, EE, FI, IE, LV, RO, SI) se hizo hincapié en la importancia del diálogo civil (a pesar de que esta cuestión no estaba incluida en el esquema previo del PEDS presentado por la Comisión).

- En las conclusiones de seis Estados miembros (CY, DK, HR, HU, PL, SI) se subraya la necesidad de adaptarse a los cambios, especialmente los debidos a la digitalización.
- En las conclusiones de tres países (BG, CY, SI) se menciona la necesidad de tener en cuenta los retos y los cambios debidos a la evolución demográfica.
- Entre las cuestiones más recurrentes en las conclusiones/recomendaciones figuran las siguientes: unos servicios sociales integrados, la atención sanitaria y las prestaciones por enfermedad, el salario mínimo y el acceso a los servicios básicos (que se encuentran entre los veinte principios mencionados en el esquema previo del PEDS presentado por la Comisión), así como la seguridad social, las normas sociales y la sostenibilidad de la protección social. Una o más de estas cuestiones se mencionan en las conclusiones de veintidós Estados miembros (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SE, SI, SK, UK).
- En las conclusiones/recomendaciones de siete países (BE, CZ, EL, ES, FI, HR, RO) se hace referencia al empleo, la creación de puestos de trabajo y la lucha contra el desempleo (incluido el desempleo juvenil).
- Las conclusiones de once Estados miembros (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, HR, HU, SI) se centran en la educación y las capacidades (entre otros, en vista de la digitalización del mercado laboral).
- En las conclusiones de diez Estados miembros (BE, CY, CZ, DK, FI, HR, HU, MT, RO, UK) se hace hincapié en la necesidad de garantizar la participación en el mercado laboral de los grupos infrarrepresentados o marginados, y en las de siete Estados miembros (BE, DE, DK, FI, HU, MT, UK) se hace referencia a la igualdad de género en este sentido.
- En ocho Estados miembros (CZ, CY, DK, FI, FR, HR, RO, SE) se hizo referencia a una o más de las siguientes cuestiones: la necesidad de estabilidad en el empleo, las transiciones, el trabajo digno o la seguridad social, en algunos casos también junto con la digitalización del mercado laboral.
- En las conclusiones de tres Estados miembros (DK, FI, SI) se mencionan, respectivamente, el hecho de que el concepto de «flexiguridad» ayudaría a preparar el modelo social de Europa para el futuro, la necesidad de equilibrio entre flexibilidad y seguridad y el hecho de que se debería tener en cuenta la necesidad económica de trabajos flexibles.

5.4 Las conclusiones/recomendaciones también ponen de manifiesto que el principal punto de divergencia fue el hecho de si el PEDS debería prever medidas legislativas. Hubo división de opiniones sobre esta cuestión entre los participantes, tanto los de un mismo país como los de países diferentes. En general, los representantes de los empleadores no apoyaban la idea de nuevos actos legislativos, mientras que, en general, los representantes de los sindicatos de trabajadores opinaban lo opuesto.

6. Gobernanza

6.1.1 El pilar europeo de derechos sociales necesita mucha más claridad sobre el contenido, los procesos y las iniciativas concretas para su aplicación, financiación y supervisión, así como sobre el papel de los diferentes agentes. La cuestión de la gobernanza, respetando lo que está previsto en los Tratados, especialmente el principio de subsidiariedad, es de una importancia capital. Los ciudadanos tienen derecho a saber quién es responsable y debe rendir cuentas por cada decisión.

6.1.2 En cuanto a los agentes pertinentes y su papel, el CESE hace hincapié en que, en las cuestiones relativas al mercado laboral, una asociación entre los entes públicos y los interlocutores sociales a nivel de la Unión y nacional es el medio clave para mejorar el progreso político hacia unos objetivos que cuenten con un apoyo generalizado. En el ámbito de la protección social, los gobiernos, los entes públicos/regionales/locales y las diferentes instituciones nacionales encargadas de la organización de la seguridad social, así como los proveedores de servicios sociales, desempeñan un papel fundamental. Además, también los interlocutores sociales suelen tener una función y responsabilidades en relación con la elaboración y la aplicación de los programas de protección social y en materia de servicios sociales. Otras partes interesadas, como las agencias sociales, pueden tener unos conocimientos técnicos concretos en el ámbito de la asistencia social y desempeñar un papel, así como proporcionar redes de seguridad para un sector de la población en riesgo de pobreza.

6.1.3 El CESE recalca que el pilar puede convertirse en un proyecto positivo para Europa y para todos, pero solo si sus resultados son evidentes. Ante la actual situación de crisis, el pilar puede ser una buena oportunidad para demostrar que el nivel de la Unión aún es capaz de ofrecer una respuesta apropiada, según sea necesario, a los retos a los que se enfrenta la gente de a pie, al mismo tiempo que se respeta plenamente la división de competencias y el principio de subsidiariedad. En concreto, el pilar debe servir para promover el bienestar de las personas de conformidad con la obligación dispuesta en el Tratado de proporcionar, entre otras cosas, «una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y [...] un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente» (artículo 3 del TUE). Además, el pilar debe contribuir a un mejor funcionamiento de los mercados laborales y los sistemas de protección social. Al mismo tiempo, al CESE le preocupa la falta de claridad del pilar con respecto a su alcance; teme que esto pueda crear aún más incertidumbre y frustración al generar unas expectativas que no se cumplan o no puedan cumplirse⁽⁷¹⁾.

6.2 *Derechos sociales para todos*

6.2.1 La Comisión propone que el pilar se aplique en primer lugar a la zona del euro porque ya ha iniciado un proceso para una mayor integración y consolidación en pos de una mayor convergencia. Sin embargo, las disposiciones sociales contenidas en los Tratados de la Unión⁽⁷²⁾ abarcan a todos los Estados miembros. El CESE, tal y como se manifestó en varios debates nacionales, opina que el pilar se debería aplicar a los veintiocho Estados miembros de la Unión.

6.2.2 En un dictamen anterior, el CESE señaló que las políticas macroeconómicas sostenibles desde el punto de vista social son una condición previa para una recuperación económica más sólida y para garantizar la cohesión social. Asimismo, una consideración más adecuada de las realidades económicas es una condición previa fundamental para conseguir, de manera justa entre generaciones, un empleo productivo y unas políticas sociales bien diseñadas a nivel de la Unión y nacional. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) hagan gran hincapié en la flexibilidad: para calcular el déficit presupuestario, la Comisión tomará en consideración determinadas inversiones públicas, pero admitiendo que se trata de una medida limitada y parcial⁽⁷³⁾.

6.3 *El Semestre Europeo*

6.3.1 El Semestre Europeo y los programas nacionales de reforma, que se aplican igualmente a los países no pertenecientes a la zona del euro, deberían convertirse en los medios principales para la aplicación y el seguimiento del pilar. Sin embargo, en vista de los mecanismos de seguimiento macroeconómico adicionales que existen en el Semestre Europeo para los países de la zona del euro, es posible que se desarrollen más parámetros de referencia pertinentes para apoyar las reformas nacionales. En varios debates nacionales se hizo referencia al vínculo entre el pilar y el Semestre Europeo⁽⁷⁴⁾.

6.3.2 El CESE señala que algunos de los objetivos políticos de la gobernanza económica de los últimos años se han de ajustar en mayor medida a los objetivos de la política social de la Unión en virtud del artículo 4, apartado 2, del TFUE⁽⁷⁵⁾. Todas las medidas adoptadas en el marco del Semestre Europeo —de conformidad con la cláusula social horizontal⁽⁷⁶⁾— deben someterse a una evaluación del impacto social cuyos resultados se publicarán y debatirán a escala nacional y europea⁽⁷⁷⁾.

6.3.3 El CESE ya manifestó con anterioridad que, durante el Semestre Europeo, los objetivos sociales y en materia de empleo deberían situarse al mismo nivel que las consideraciones macroeconómicas⁽⁷⁸⁾. También ha recomendado que haya unos indicadores comparables y comunes, por ejemplo, en materia de pobreza y desigualdad, así como evaluaciones obligatorias de la repercusión social de todas las agendas de reforma propuestas en los programas nacionales de reforma (PNR) y en las recomendaciones específicas por país (REP)⁽⁷⁹⁾.

6.3.4 El CESE pide que se reajuste el Semestre Europeo de manera que el cuadro de indicadores clave en materia social y de empleo sea tenido en cuenta a la hora de formular las REP.

⁽⁷¹⁾ En muchos Estados miembros se abordó la cuestión de la falta de claridad, y algunas secciones de la sociedad civil expresaron su preocupación ante la posibilidad de que se produzca un efecto bumerán. Si se crean expectativas que al final no se cumplan, esto puede conducir a una desconfianza y una frustración aún mayores.

⁽⁷²⁾ Artículo 3 del TUE, artículo 9 del TFUE, título X del TFUE y la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁽⁷³⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 33.

⁽⁷⁴⁾ Debates nacionales de Austria, Bulgaria, Italia, los Países Bajos y Rumanía.

⁽⁷⁵⁾ Véase la nota 59 a pie de página.

⁽⁷⁶⁾ Artículo 9 del TFUE.

⁽⁷⁷⁾ Véase la nota 57 a pie de página.

⁽⁷⁸⁾ Véase la nota 61 a pie de página.

⁽⁷⁹⁾ Véase la nota 57 a pie de página.

6.3.5 El objetivo de lograr una mayor convergencia para mejorar las condiciones de vida y de trabajo debe facilitarse mediante unas metas específicas, teniendo en cuenta la Estrategia Europa 2020 y los objetivos de desarrollo sostenible y orientando la coordinación de las políticas económica, de empleo y social.

6.4 *Gobernanza económica y social*

6.4.1 El CESE expresa su gran preocupación por la estabilidad de la Unión, ya que las necesarias reformas –con o sin modificaciones de los Tratados– siempre tienen lugar solo en el último minuto y tras fortísimas presiones. Se trata de volver a reforzar la cohesión social, política y económica en la Unión y de proseguir una integración económica y monetaria sólida y coherente como base para una UEM que funcione correctamente. Por consiguiente, resulta inevitable un debate serio sobre una arquitectura de la UEM bien fundada que requiera un consenso sobre los objetivos económicos y sociales, así como una gobernanza acordada⁽⁸⁰⁾.

6.4.2 Se debe aplicar la cohesión social, política y económica para reforzar la capacidad de absorción de perturbaciones de la unión económica y monetaria. El CESE señala que es preciso prestar mayor atención a la divergencia que se da en las economías de la UEM y que en los países que pertenecen a la UEM deben llevarse a cabo unas reformas estructurales equilibradas con arreglo a los requisitos de una unión monetaria y en consonancia con los requisitos nacionales, a fin de garantizar la necesaria convergencia.

6.4.3 El CESE ya ha sugerido el modo de diseñar mejor la UEM y ha presentado propuestas para desarrollar su diseño democrático y social tan pronto como sea posible dentro del marco del método comunitario. Esto permitiría reforzar la resistencia democrática y satisfacer las obligaciones sociales que nacen de los Tratados⁽⁸¹⁾.

6.4.4 Una UEM sólida desde el punto de vista económico reviste una importancia fundamental. Como ya ha manifestado el CESE con anterioridad, los Gobiernos de los Estados miembros tienen una importante responsabilidad en este sentido con respecto al desarrollo de una UEM democrática y social. Lo mismo sucede con los interlocutores sociales, tanto nacionales como europeos, para los que la UEM constituye el marco general que permite a sus distintos sistemas fijar los salarios y estructurar el mercado laboral y la política social. En su función de agentes económicos y sociales contribuyen de modo importante a mantener el respeto de los objetivos comunes de estabilidad de la UEM⁽⁸²⁾. Una mejor implicación de los interlocutores sociales puede contribuir a una mejor gobernanza de la UEM. Sus puntos de vista sobre el modo de organizar el mercado laboral y la política social también deberían contemplarse como parte de los debates sobre el futuro de la UEM⁽⁸³⁾. Un diálogo reforzado y estructurado con la sociedad civil también ayudaría a mejorar la resistencia democrática y la gobernanza.

6.4.5 El CESE considera que se necesita una gobernanza económica más efectiva y democrática para afrontar los desequilibrios persistentes y crear un clima de confianza en toda Europa, especialmente en la zona del euro⁽⁸⁴⁾.

6.5 *Aplicar y reafirmar el acervo social existente*

6.5.1 El pilar europeo de derechos sociales debería tener por objetivo contribuir a la aplicación efectiva del acervo jurídico existente en materia social, afianzado en la legislación primaria y secundaria de la Unión, en relación con el empleo y los derechos sociales, en particular, la protección social y la supervisión eficaz, entre otros, mediante inspecciones laborales, y el derecho a una tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia. Se deberían respetar plenamente las fuentes internacionales de derechos jurídicamente vinculantes ratificadas por los Estados miembros para los ciudadanos de la Unión.

6.5.2 El CESE considera que el pilar ofrece la oportunidad de reafirmar el acervo social existente. Además, el proceso de desarrollo del pilar también presenta la posibilidad de evaluar lo que funciona y lo que no, lo que falta y lo que se podría mejorar en el enfoque de la Unión y de los Estados miembros a fin de fomentar una convergencia social y económica renovada, un crecimiento sostenible y la creación de empleo en la Unión.

⁽⁸⁰⁾ Véase la nota 59 a pie de página.

⁽⁸¹⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 8 y DO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

⁽⁸²⁾ Véase la nota 59 a pie de página.

⁽⁸³⁾ Véase, por ejemplo, el documento titulado «In-depth Employment Analysis».

⁽⁸⁴⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

6.6 Recursos para la estabilización social de Europa

6.6.1 El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos están diseñados para desempeñar un papel clave en la creación de empleo y en el crecimiento, así como en la promoción de la cohesión territorial y social. El CESE opina que se necesita hacer un uso más eficaz y eficiente de estos fondos y que la inversión de la Unión a largo plazo en infraestructuras y servicios sociales de calidad, entre otros, a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el Banco Europeo de Inversiones, debe ser un aspecto prioritario y servir de complemento a la aplicación del pilar.

6.6.2 Dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el CESE ha presentado diferentes opciones y propuestas. Una de ellas podría ser una norma de «oro» o, mejor, de «plata»⁽⁸⁵⁾ para las inversiones públicas, también en el sector social, por parte de los Estados miembros, con objeto de completar las inversiones públicas de la Unión mediante un sistema de parámetros establecidos de común acuerdo y de que, combinadas con reformas estructurales adecuadas, fomenten la inversión privada⁽⁸⁶⁾.

6.6.3 En el contexto de los presupuestos y los exámenes del marco financiero plurianual, el CESE considera necesario utilizar, como ya ha indicado la Comisión, el 25 % de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en concreto el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para promover la inversión social en políticas sociales, sanitarias, de educación y de servicios de vivienda. Además, se deberían reservar algunos recursos a nivel de la Unión en el marco del FSE a modo de financiación disponible para el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales. La Comisión Europea debería proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre el modo de promover las inversiones sociales en la práctica y de supervisar la calidad y la eficacia de los proyectos.

6.6.4 En 2014, el CESE hizo referencia a un mecanismo de redistribución que se podría emplear en caso de perturbación asimétrica⁽⁸⁷⁾ y señaló que la Unión y en concreto la zona del euro no pueden ignorar las consecuencias sociales de las actuales políticas económicas dejándolas totalmente en manos de los distintos países. Hizo hincapié en la necesidad de considerar los presupuestos para la educación y la formación como inversiones en el futuro⁽⁸⁸⁾. Los participantes de algunos debates nacionales abordaron la cuestión de la necesidad y la posible viabilidad de un seguro de desempleo de la Unión o un fondo de ajuste⁽⁸⁹⁾. Estos debates pusieron de manifiesto que las opiniones sobre este asunto difieren significativamente y que se han de proseguir las discusiones⁽⁹⁰⁾.

6.7 Vínculo entre las estrategias mundiales y las de la Unión

6.7.1 En las reflexiones sobre el pilar también se debería contemplar, según proceda, la dimensión mundial. Los últimos debates derivados de la OIT, el Consejo de Europa, la OCDE y el FMI son clave, especialmente con respecto a las pruebas que demuestran que la desigualdad afecta a la durabilidad del crecimiento y que la redistribución no perjudica al crecimiento. En las reflexiones también se debería reconocer que la sostenibilidad del modelo social europeo está interconectada con la mejora de la competencia de Europa a nivel mundial.

6.7.2 La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible fue acordada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015. Por tanto, la consecución de sus objetivos constituye una obligación para los Estados miembros de la Unión. El CESE considera que el pilar podría contribuir de manera significativa a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, especialmente en lo relativo a los objetivos n.º 1 (fin de la pobreza), n.º 3 (salud y bienestar), n.º 5 (igualdad de género) y n.º 8 (trabajo decente y crecimiento económico).

6.8 Una estrategia global clara para un futuro mejor en Europa

6.8.1 El CESE pide a la Comisión que proponga una estrategia clara y coherente para el pilar. El CESE concuerda con el Comité de Empleo (EMCO) y el Comité de Protección Social (CPS), que han declarado que «el pilar europeo de derechos sociales debe basarse en los instrumentos vigentes y mejorarlos, incluida la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la Protección Social y la Inclusión Social (MAC social) y, sobre esa base, servir de guía para el proceso de fomento de la convergencia sostenible al alza en términos de resultados en materia social y de empleo, al tiempo que se respetan las competencias nacionales»⁽⁹¹⁾. El diseño de unos parámetros de referencia nuevos y

⁽⁸⁵⁾ Véase la nota 73 a pie de página.

⁽⁸⁶⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p.10 sobre una mayor flexibilidad de los PEC en relación con determinadas «inversiones públicas».

⁽⁸⁷⁾ Véase la nota 86 a pie de página.

⁽⁸⁸⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 58, DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

⁽⁸⁹⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Finlandia y Francia.

⁽⁹⁰⁾ Véase la nota 59 a pie de página.

⁽⁹¹⁾ Dictamen conjunto EMCO-CPS sobre el tema «Pilar europeo de derechos sociales: situación actual y opiniones sobre el futuro», 12605/16, aprobado por el Consejo EPSCO el 13 de octubre de 2016.

apropiados sobre un número limitado de retos clave del mercado laboral y del ámbito social para evaluar los progresos puede formar parte de este proceso. La creación de tal marco de cooperación ayudaría a los Estados miembros a lograr unos resultados positivos a través de las reformas ⁽⁹²⁾ y contribuiría a una mayor cohesión social.

6.8.2 A pesar de los riesgos obvios, el CESE sigue creyendo que la Unión es capaz de ofrecer una versión mejor, más democrática y más social de sí misma. El CESE hará cuanto sea necesario para apoyar los debates en los Estados miembros y a nivel de la Unión a fin de implicar a los ciudadanos para garantizar «un futuro mejor en Europa». Solo se podrá lograr una globalización justa que ofrezca una buena calidad de vida, suficientes oportunidades de empleo y unas condiciones de trabajo justas para todos si la Unión mantiene su unidad y es capaz de reaccionar. A fin de preservar su modelo de sociedad, Europa debe tener la capacidad de adaptarse a las realidades cambiantes y, de este modo, maximizar las oportunidades para todos. Esta es nuestra alternativa al proteccionismo, el nacionalismo y el populismo.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁹²⁾ Debates nacionales, por ejemplo, de Rumanía.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

522º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ENERO DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el mercado único digital»

[COM(2016) 593 final — 2016/0280 (COD)]

sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y determinados derechos afines a los derechos de autor aplicables a determinadas transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de programas de radio y televisión»

[COM(2016) 594 final – 2016/0284 (COD)]

y sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados usos permitidos de obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso y por la que se modifica la Directiva 2001/29/CE, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información»

[COM(2016) 596 final — 2016/0278 (COD)]

(2017/C 125/03)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Parlamento Europeo, 6.10.2016 Consejo, 26.10.2016 y 24.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	13.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	144/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el paquete de medidas para adaptar los derechos de autor a las exigencias de la economía digital.

1.2. La UE carece de un sistema integrado derechos de autor. Para establecerlo, el objetivo central es eliminar la fragmentación, aumentando al mismo tiempo la protección de los creadores incluso frente a gigantes tecnológicos que dominan los mercados.

1.3. El campo de los derechos de autor es muy complejo por la existencia de múltiples interesados con intereses distintos, pero que se necesitan mutuamente. La regulación debe establecer un equilibrio entre los derechos de todos ellos evitando la burocracia y las exigencias innecesarias.

1.4. Frente al enfoque «progresivo» de la Comisión, el CESE sugiere revisar y consolidar el derecho vigente incluyendo modificaciones en otras directivas, contemplar la conveniencia de proponer medidas sobre los casos de motores de búsqueda en internet y transmisión gratuita de contenido a través de redes wifi y regular determinados aspectos mediante reglamento.

1.5. El Comité recuerda la importancia y la necesidad de que la UE ratifique pronto el Tratado de Marrakech sobre derechos de autor en el caso de personas ciegas.

1.6. **Transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y retransmisiones digitales de programas de radio y televisión:** el CESE considera que la propuesta de la Comisión es adecuada y favorecerá la distribución de producciones cinematográficas europeas. El principio de «país de origen» no es contradictorio con la territorialidad del derecho y la libertad contractual.

1.7. **Adaptación de las excepciones al entorno digital y transfronterizo:** aunque las propuestas de la Comisión identifican correctamente los problemas, el CESE sugiere una serie de modificaciones a las mismas para adaptar mejor los derechos de autor a las exigencias actuales. Son las siguientes:

- incluir el principio de nulidad de pleno derecho de cualesquier pacto contrario a las excepciones y limitaciones de los derechos de autor ⁽¹⁾,
- minería de textos y datos:
 - para promover las empresas innovadoras, el ámbito de aplicación (artículo 2 de la propuesta) debe incluir a investigadores y empresas que persigan una finalidad lucrativa,
 - el principio de que los meros hechos y los datos no deben estar sujetos a derechos de autor (mencionado en el considerando 8), es conveniente incluirlo en el texto,
- **copias de obras para la conservación del patrimonio cultural** ⁽²⁾: clarificar y ampliar la excepción para hacer accesibles en línea, con finalidades no lucrativas, las obras que no están disponibles en canales comerciales o no sean activamente suministradas por los titulares del derecho,
- sustituir la exigencia de utilizar *terminales especializados instalados en los locales de los establecimientos* ⁽³⁾, convirtiendo el acceso a las obras y prestaciones en tecnológicamente neutro,
- incluir una nueva excepción relativa al **suministro transfronterizo no comercial de documentos** por parte de las bibliotecas y archivos europeos,
- modificar la excepción para **investigación científica con finalidad no comercial** en la Directiva InfoSoc, dado que se considera de muy difícil aplicación en ciertos casos ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tal como está previsto en la Directiva 2009/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO L 111 de 5.5.2009, p. 16, artículo 5) y en la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996 (DO L 77 de 27.3.1996, p. 20, artículo 15) sobre las bases de datos (artículo 15).

⁽²⁾ Artículo 5 de la propuesta de la Comisión COM(2016) 593 final.

⁽³⁾ Artículo 5, apartado 3, letra n), de la Directiva InfoSoc (DO L 167 de 22.6.2001, p.10).

⁽⁴⁾ <http://libereurope.eu/blog/2016/10/14/basic-guide-eu-copyright-limitations-exceptions-libraries-educational-research-establishments/>

1.8. La sentencia mediante la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que, bajo determinadas condiciones, el **préstamo de libros digitales** puede asimilarse al de un libro tradicional ⁽⁵⁾, satisface una demanda reiterada por parte de usuarios de bibliotecas e instituciones de enseñanza.

1.9. Merece una valoración positiva la propuesta referida a la digitalización, distribución y uso transfronterizo de **obras que están fuera del circuito comercial** (título III, capítulo 1).

1.10. Es conveniente armonizar mediante normas europeas la excepción de **«libertad de panorama»**.

1.11. El CESE respalda el derecho exclusivo afín de las editoriales de autorizar o prohibir durante veinte años el uso digital de sus publicaciones de prensa.

1.12. El CESE está de acuerdo con la obligación de que los proveedores de servicios de la sociedad de la información que almacenen y provean acceso público a grandes cantidades de obras u otras prestaciones protegidas por derechos de autor cargadas por sus usuarios, adoptaren medidas adecuadas y proporcionadas para garantizar el funcionamiento de acuerdos con los titulares de derechos o evitar la accesibilidad de tales trabajos o prestaciones (**valué gap**).

1.13. El CESE considera que la propuesta de la Comisión implica un avance en la **protección de los derechos de los autores**, que deben tener derecho a una remuneración justa por su esfuerzo creativo, su vinculación al éxito comercial de las obras y el mantenimiento de un elevado nivel de protección y financiación de las obras.

1.14. Es oportuno señalar la necesidad de que las instituciones de la sociedad civil contribuyan a reforzar la conciencia en los usuarios sobre el cumplimiento de las leyes relativas a los derechos de autor. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión en la lucha contra la piratería y cualquier forma de utilización ilícita de contenidos protegidos por las leyes.

2. Las propuestas de la Comisión

2.1. La evolución de las tecnologías digitales ha cambiado la manera en que se crean, producen, distribuyen y explotan las obras y otras prestaciones protegidas. Han surgido nuevos usos, así como nuevos actores y nuevos modelos empresariales. En el medio digital, también se han intensificado los usos transfronterizos y se han materializado nuevas posibilidades para que el consumidor acceda a contenidos protegidos por los derechos de autor.

2.2. Aunque los objetivos y principios establecidos en la legislación de la UE en materia de derechos de autor siguen siendo sólidos, es necesario adaptar dicha legislación a estas realidades nuevas. Intervenir en el nivel de la UE es necesario también para evitar la fragmentación del mercado interior.

2.3. En estas circunstancias, la Estrategia para el Mercado Único Digital ⁽⁶⁾ adoptada en mayo de 2015 observaba la necesidad de «reducir las diferencias entre los regímenes de derechos de propiedad intelectual nacionales y permitir un mayor acceso en línea a las obras por parte de los usuarios de toda la UE», destacando la importancia de mejorar el acceso transfronterizo a los servicios de contenidos protegidos por derechos de propiedad intelectual, aclarando también la función de los servicios en línea en la distribución de obras y otras prestaciones protegidas.

2.4. En diciembre de 2015, la Comisión publicó una Comunicación ⁽⁷⁾, en la que esboza unas acciones específicas y una visión a largo plazo y refleja la necesidad de hacer avanzar el mercado único en este ámbito, actualizar las normas con arreglo a las realidades digitales, garantizar que los sectores creativos europeos sigan siendo competitivos y mantener un equilibrio correcto entre los derechos de autor y otros objetivos de política pública.

2.5. A raíz de la reciente propuesta relativa a la portabilidad transfronteriza ⁽⁸⁾, la Comisión propone ahora un conjunto de medidas legislativas con tres objetivos:

- i) garantizar un acceso más amplio a los contenidos en la UE y llegar a nuevos públicos,

⁽⁵⁾ Asunto C-174/15 Vereniging Openbare Bibliotheken/Stichting Leenrecht (DO C 14 de 16.1.2017, p. 6).

⁽⁶⁾ COM(2015) 192 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 626 final.

⁽⁸⁾ COM(2015) 627 final.

- ii) adecuar determinadas excepciones al entorno digital y transfronterizo, y
- iii) favorecer un mercado de derechos de autor justo y con buen funcionamiento.

2.6. En primer lugar, hay una propuesta de Reglamento ⁽⁹⁾ que tiene por objeto crear unas condiciones favorables a las nuevas formas de distribución de programas de televisión y radio en línea y digitales, similares a las aplicables a las transmisiones tradicionales por satélite y por cable. Las nuevas normas, inspiradas en las que están en vigor en la Directiva sobre satélite y cable ⁽¹⁰⁾, facilitarán y agilizarán la adquisición de los derechos que son necesarios para determinados servicios en línea prestados por los organismos de radiodifusión, así como para ciertos servicios de retransmisión. Estas normas tienen por finalidad facilitar la evolución del mercado y una difusión más amplia de las producciones europeas de radio y televisión. Ello, a su vez, redundará en una mayor variedad a disposición del consumidor y en una mayor diversidad cultural.

2.7. Paralelamente, la propuesta de Directiva sobre los derechos de autor en el mercado único digital ⁽¹¹⁾ crea un nuevo mecanismo de negociación que facilitará la celebración de acuerdos de licencia para difundir las obras audiovisuales en las plataformas de vídeo a la carta. Forma parte de un esfuerzo político más amplio por hacer frente a los múltiples factores que subyacen a la escasa disponibilidad de obras audiovisuales europeas, y en particular de películas, en la UE.

2.7.1. Los problemas de la concesión de licencias y las dificultades jurídicas y contractuales concomitantes para la explotación de las obras audiovisuales europeas en los servicios de vídeo a la carta se tratarán también en un diálogo estructurado con las partes interesadas con objeto de racionalizar las prácticas en cuanto a concesión de licencias y facilitar unos acuerdos sectoriales que conduzcan a una explotación más constante y una mayor disponibilidad de obras europeas. La Comisión rendirá cuentas de los resultados del diálogo a finales de 2018.

2.7.2. Por último, la presente propuesta de Directiva presenta también soluciones para facilitar la concesión de licencias sobre derechos por parte de las instituciones del patrimonio cultural, necesarias para la digitalización y la difusión de obras que están fuera del circuito comercial pero son de gran valor cultural. El acceso a obras en medios no mercantiles, como por ejemplo instituciones educativas, bibliotecas públicas o locales no teatrales es también muy importante para alimentar la diversidad cultural, para fines educativos y para la participación en la vida social. Además, la Comisión estudia junto con la Asociación Europea de Directores de Agencias de Cine (EFAD) y el sector audiovisual la creación y financiación, en 2017, de un catálogo de películas europeas con fines educativos.

2.8. Paralelamente se han adoptado dos propuestas legislativas ⁽¹²⁾ para la aplicación de la legislación de la UE relativa al Tratado de Marrakech, que exige a las partes que creen excepciones para apoyar a las personas con dificultades para acceder al texto impreso con el fin de que estas puedan acceder a los libros y demás material impreso en formatos que les sean accesibles. La propuesta de Directiva establecerá una excepción obligatoria y garantizará su ejecución con el fin de que dichas copias en formatos accesibles se hagan e intercambien en el mercado único. La propuesta de Reglamento permitirá el intercambio transfronterizo de dichas copias entre la UE y países terceros que sean partes en el Tratado.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción el paquete de medidas para adaptar los derechos de autor a las exigencias de la economía digital.

3.2. El arte europeo ocupa posiciones de liderazgo mundial, pero la producción cinematográfica, la industria editorial y la creación musical y artística tienen que afrontar la fragmentación del mercado, la gran riqueza que supone la diversidad cultural y lingüística, la transición digital y las dificultades financieras.

3.3. La simplificación del sistema de autorizaciones debe contribuir a disminuir la fragmentación, facilitar el acceso transfronterizo a los contenidos en línea y establecer un mayor equilibrio en la protección de los autores, sobre todo frente a los gigantes empresariales que controlan los mercados digitales.

⁽⁹⁾ COM(2016) 594 final.

⁽¹⁰⁾ Directiva 93/83/CEE del Consejo, de 27 de septiembre de 1993 (DO L 248 de 6.10.1993, p. 15).

⁽¹¹⁾ COM(2016) 593 final.

⁽¹²⁾ COM(2016) 596 final, COM(2016) 595 final.

3.4. El campo de los derechos de autor es muy complejo por la existencia de múltiples interesados con intereses distintos, pero que se necesitan mutuamente. La regulación debe establecer un equilibrio entre los derechos de todos ellos.

3.5. La Comisión adopta un enfoque «progresivo»⁽¹³⁾ y no propone una revisión integral, sino adiciones importantes a la normativa existente. El CESE sugiere que se considere:

- la revisión y consolidación del derecho vigente, incluyendo modificaciones en otras Directivas como la referida a plazos de protección del derecho de autor⁽¹⁴⁾ y uso autorizado de obras huérfanas⁽¹⁵⁾;
- el Reglamento como instrumento adecuado para la construcción del mercado único digital⁽¹⁶⁾;
- la necesidad o conveniencia de contemplar los casos de los motores de búsqueda en internet y la transmisión gratuita de contenidos a través de redes wifi⁽¹⁷⁾.

4. Las medidas para garantizar un acceso más amplio a los contenidos en toda la UE

4.1. *Transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y retransmisiones digitales de programas de radio y televisión*⁽¹⁸⁾

4.1.1. En la UE, el sector de programación y transmisión de radio y televisión comprende casi 12 000 empresas, emplea a 255 000 personas y tiene un volumen de operaciones de 66 500 millones EUR⁽¹⁹⁾. La reforma se justifica porque los mecanismos existentes para facilitar la autorización de los derechos de autor y afines no abarcan la transmisión en línea ni ciertas retransmisiones digitales.

4.1.2. El CESE apoya la incorporación del principio de «país de origen» que ya está consagrado en materia de satélite⁽²⁰⁾ y que no es contradictorio con la territorialidad del derecho y la libertad contractual.

4.1.3. El CESE considera que una modificación tecnológicamente neutral de la normativa sobre retransmisión digital debe simplificar el proceso de adquisición de derechos para los nuevos proveedores y, por lo tanto, también mejorar el acceso a los contenidos importantes para los consumidores.

4.1.4. La reforma establece acertadamente que —cuando existan dificultades relacionadas con el otorgamiento de licencias— los Estados miembros velarán por que un «organismo imparcial» facilite los acuerdos sobre acceso y disponibilidad de obras audiovisuales en **plataformas de vídeo a la carta**.

5. Adaptación de las excepciones al entorno digital y transfronterizo⁽²¹⁾

5.1. Las bibliotecas, los museos y los archivos de Europa constituyen un espacio cultural para los ciudadanos europeos y son fundamentales para la transmisión del conocimiento, la educación y la investigación. Al mismo tiempo, aportan una importante contribución económica en derechos de autor⁽²²⁾.

⁽¹³⁾ Comunicación COM(2016) 592 final.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (versión consolidada) (DO L 372 de 27.12.2006, p. 12).

⁽¹⁵⁾ Directiva 2012/28/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 (DO L 299 de 27.10.2012, p. 5).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE (DO C 264 de 20.7.2016, p. 51).

⁽¹⁷⁾ Véase la sentencia del TJUE en el asunto C-484/14 Tobias Mc Fadden/Sony Music Entertainment Germany GmbH (DO C 419 de 14.11.2016, p. 4).

⁽¹⁸⁾ Véase la nota 9 a pie de página.

⁽¹⁹⁾ Eurostat: Programming and broadcasting statistics (2015).

⁽²⁰⁾ Directiva 93/83/CEE del Consejo, de 27 de septiembre de 1993 (DO L 248 de 6.10.1993, p. 15).

⁽²¹⁾ Véase la nota 11 a pie de página.

⁽²²⁾ Sus compras suponen 4 800 millones de euros anuales: Outsell report, «Library Market Size, Share, Performance and Trends».

5.2. Debido a la falta de armonización, a legislaciones complejas, a barreras geográficas y a diferencias lingüísticas, los investigadores europeos sufren una desventaja respecto de los de naciones líderes, como por ejemplo, EE.UU. Por lo tanto, la reforma debe procurar tres objetivos: ampliación y adaptación a las nuevas realidades tecnológicas, establecimiento de forma armonizada y obligatoria y seguridad jurídica en la regulación de las excepciones y limitaciones ⁽²³⁾.

5.3. La Declaración de La Haya (2014) destaca el gran potencial para la innovación y la investigación de la minería de textos y datos (MTD). Para investigadores, pymes y grandes compañías tecnológicas la MTD es una herramienta fundamental, que en la UE está infrautilizada por restricciones legales, tecnológicas y contractuales.

5.4. La Comisión propone establecer excepciones obligatorias en diversos supuestos:

- **MTD con fines de investigación científica** en el caso de las reproducciones y extracciones realizadas por organismos de investigación sin fines de lucro,
- uso digital de obras y otras prestaciones únicamente con fines ilustrativos de **enseñanza**, en la medida en que ello esté justificado por la finalidad no comercial perseguida, y
- **copias de obras para la conservación del patrimonio cultural.**

5.5. Aunque el CESE considera que las propuestas de la Comisión identifican correctamente los problemas, propone modificaciones para adecuar mejor la normativa a las necesidades actuales (véanse las conclusiones). Entre otros aspectos, es importante que las excepciones establecidas a los derechos de autor no resulten anuladas por acuerdos contractuales o herramientas tecnológicas. Por otra parte, es conveniente revisar la excepción a los derechos de autor relativa a la **investigación científica con finalidad no comercial** (artículo 5.3. letra a) dado que se considera de muy difícil aplicación ⁽²⁴⁾.

5.6. El CESE reclama también la armonización de la excepción de «**libertad de panorama**», según la cual los particulares pueden captar y compartir por internet imágenes de obras tales como edificios y esculturas situados en espacios públicos. La Comisión, pese a que confirma la relevancia de la excepción, ha decidido mantener su posible implementación, con carácter optativo, en los Estados miembros.

5.7. **Derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades**

5.7.1. El Comité recuerda la importancia y la necesidad de que la UE ratifique pronto el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de septiembre de 2016. El Tratado supondrá para muchos ciudadanos europeos ciegos o con discapacidad visual acceder a un número mayor de obras accesibles, y con ello, se les abrirá la puerta a la cultura, a la educación, a un empleo, y por ende, a una verdadera inclusión social.

5.7.2. Las propuestas de Reglamento ⁽²⁵⁾ y de Directiva ⁽²⁶⁾ permitirán a la Unión cumplir una obligación internacional contraída en el marco del Tratado de Marrakech. Además, está en consonancia con las obligaciones de la Unión derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

5.8. **Concesión de licencias y mayor acceso a contenidos.** Se permitirá, acertadamente, digitalizar y difundir **obras fuera del circuito comercial** publicadas por primera vez en la UE (artículo 7) y la concesión de una licencia en un Estado miembro se aplicará en toda la UE (artículo 8).

5.9. **Nuevo derecho afín para las editoriales de prensa**

5.9.1. Con arreglo al artículo 11, apartados 1 y 4, de la propuesta de Directiva ⁽²⁷⁾, los Estados miembros reconocerán a esas editoriales el derecho exclusivo —durante veinte años— de autorizar o prohibir el uso digital de sus publicaciones de prensa.

⁽²³⁾ Véase *Towards a modern, more European Copyright Framework*. EBLIDA (European Bureau of Library, Information and Documentation Associations); Europeana; Association of European Research Libraries (LIBER); Public Libraries 2020; International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA).

⁽²⁴⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

⁽²⁵⁾ COM(2016) 595 final.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 596 final.

⁽²⁷⁾ Véase la nota 11 a pie de página.

5.9.2. El CESE respalda esta medida para garantizar una justa y equitativa distribución del valor entre las editoriales de prensa que las generan y las plataformas en línea que las utilizan.

5.9.3. El CESE recuerda que mientras muchas editoriales de prensa —esenciales para la democracia— sufren una crisis financiera traducida en el cierre de publicaciones y masivas pérdidas de empleos, quienes utilizan sus informaciones tienen ingresos crecientes ⁽²⁸⁾.

5.10. Usos de contenidos protegidos en línea

5.10.1. Los proveedores de servicios de la sociedad de la información que almacenen y faciliten acceso público a grandes cantidades de obras u otras prestaciones cargadas por sus usuarios y protegidas por derechos de autor, adoptarán, en cooperación con los titulares de derechos, medidas para asegurar el correcto funcionamiento de los acuerdos celebrados con los titulares de derechos para el uso de sus obras u otras prestaciones identificadas por los titulares de los derechos en cooperación con los proveedores de servicios. Por un lado, habrá medidas como «técnicas efectivas de reconocimiento de contenidos»; por otro, tales proveedores suministrarán «información adecuada» a los titulares de derechos y establecerán mecanismos de reclamación y recurso. Los Estados miembros facilitarán la cooperación entre las partes ⁽²⁹⁾.

5.10.2. La medida —que el CESE considera adecuada— tiende a colmar la brecha de valor (*value gap*) que actualmente existe entre los titulares de los derechos y los proveedores de servicios de la sociedad de la información, permitiendo a tales titulares de derechos tomar mejores decisiones sobre la utilización de sus producciones. Existen ejemplos de servicios basados en la publicidad que no compensan suficientemente a los creadores por sus derechos de autor, a diferencia de los servicios en línea pagados mediante suscripción que sí lo hacen ⁽³⁰⁾.

6. Mejor funcionamiento del mercado de los derechos de autor

6.1. El CESE comparte la afirmación de la Comisión de que la vulneración de los derechos de autor a escala comercial, caracterizada por el parasitismo del trabajo y las inversiones de los demás, supone hoy en día una grave amenaza para los creadores europeos. Sin un sistema eficaz y equilibrado que garantice su observancia, los derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual (DPI) están desprotegidos y la inversión creativa y la innovación se paralizan ⁽³¹⁾.

6.2. Los autores deben tener derecho a una remuneración justa por su esfuerzo creativo, su vinculación al éxito comercial de las obras y el mantenimiento de un elevado nivel de protección y financiación de las obras ⁽³²⁾.

6.3. En la propuesta, que el CESE considera adecuada, se establecen medidas que tienden a reforzar las facultades contractuales de los autores. Mientras los Estados miembros deberán garantizar la obligación de transparencia, así como mecanismos de adaptación de los contratos y de solución extrajudicial de los conflictos, la reforma potencia la capacidad de negociación de los autores y los artistas ⁽³³⁾.

6.4. Es oportuno señalar la necesidad de que las organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil contribuyan, en los ámbitos que correspondan, a reforzar la conciencia de los usuarios de que los autores deben ser retribuidos por sus obras en el marco que establecen las leyes.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁸⁾ Las plataformas de internet obtuvieron, en 2015, ingresos de 153 650 millones USD, estimándose que esos ingresos llegarán a 260 360 millones USD en 2020. Véase <https://www.statista.com/statistics/237800/global-internet-advertising-revenue/>

⁽²⁹⁾ Véase el artículo 13.

⁽³⁰⁾ Según Jan Hückmann & Dora Grunwald, YouTube, con 1 000 millones de usuarios, ha pagado, en 2015, 630 millones USD en concepto de derechos de autor; Spotify, con algo más de 10 millones de usuarios, ha pagado 2 000 millones USD. Véase la argumentación de Google contraria a esta medida en <https://europe.googleblog.com/2016/09/european-copyright-theres-better-way.html>

⁽³¹⁾ Véase la nota 13 a pie de página.

⁽³²⁾ Véase la nota 26 a pie de página.

⁽³³⁾ Actualmente contemplados en la Directiva 2014/26/UE (DO L 84 de 20.3.2014, p. 72).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.9.2016 Consejo, 24.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	138/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reitera su apoyo al Plan de acción para una industria de la seguridad innovadora y competitiva de 2012 (en lo sucesivo, «Plan de acción») ⁽¹⁾.

1.2 El CESE también llama la atención sobre la Agenda Europea de Seguridad (en lo sucesivo, «Agenda de Seguridad») ⁽²⁾ y una vez más expresa su apoyo al Plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y a la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 Sin perjuicio de las observaciones infra, el CESE ahora también acoge con beneplácito el objetivo de la propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema de certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «propuesta») presentada por la Comisión como primer paso para aplicar el Plan de acción. Alaba el objetivo de la propuesta de establecer un sistema de homologación de tipo de los equipos de control con un certificado único para simplificar la introducción de productos en el mercado, reducir costes, aumentar el volumen de mercado y mejorar la competitividad de la industria europea de productos de seguridad.

1.4 Sin embargo, el CESE lamenta que la propuesta no establezca una autoridad única de homologación en la Unión con un servicio técnico integrado, ya que esto habría permitido una eficiencia óptima y una reducción de costes. El CESE alberga serias dudas respecto a la eficiencia de los recursos de la opción propuesta de separar los servicios técnicos y las autoridades de homologación.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final, 1 (DO C 76 de 14.3.2013, p. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y COM(2015) 625 final: Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

⁽⁴⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 El CESE lamenta, además, que no se refleje en la propuesta la posibilidad contemplada en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil⁽⁶⁾ de establecer a escala nacional requisitos más estrictos que el nivel básico previsto en el Reglamento, que el Comité acogió muy positivamente en su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento⁽⁷⁾.

1.6 El CESE deplora que parezcan haber prevalecido las consideraciones del mercado interior por encima de las preocupaciones de seguridad, hasta el punto de ni siquiera conceder la posibilidad de permitir requisitos nacionales de seguridad adicionales para salvaguardar los intereses nacionales esenciales de conformidad con el artículo 114, apartado 10, del TFUE.

1.7 En este sentido, el Comité también lamenta que el TFUE no permita medidas nacionales específicas para proteger intereses nacionales esenciales contra actos terroristas, en consonancia con lo aplicable a los equipos militares con arreglo al artículo 346 del TFUE o a la contratación pública con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública⁽⁸⁾.

1.8 El CESE cuestiona la idoneidad de la disposición recogida en el artículo 24, apartado 3, de la propuesta que especifica que la Comisión presidirá el grupo sectorial de coordinación de los servicios técnicos, habida cuenta de la naturaleza sumamente técnica y compleja de las cuestiones que tendrán que tratar sus servicios.

1.9 En este sentido, el CESE también lamenta que no parezca haberse considerado la posibilidad de incluir en la propuesta un sistema de intercambio de información y coordinación entre las distintas autoridades de homologación nacionales.

1.10 El CESE se pregunta si el grado en que la propuesta autoriza el uso de actos delegados para modificar disposiciones técnicas va más allá de lo que permite el artículo 290, apartado 1, del TFUE. Así sucede, en particular, con respecto al artículo 27, letra a), de la propuesta, que no establece límites al alcance o la naturaleza de los nuevos requisitos de prestaciones que pueden incluirse en el anexo I de la propuesta mediante actos delegados.

1.11 En cualquier caso, el CESE señala que, si va a legislar en este ámbito, la Comisión necesitará la competencia técnica necesaria para garantizar la calidad de los actos legislativos.

1.12 El CESE acoge favorablemente en principio la propuesta de que la Unión procure pasar a ser miembro de pleno derecho de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC). Sin embargo, en vista de que la actual Constitución de la CEAC solo autoriza como miembros a Estados, que el número de miembros de la CEAC es más amplio que el de Estados miembros de la Unión y que el resultado de cualquier negociación de adhesión no puede darse por sentado, sería más realista afirmar que la Unión debería tomar las medidas oportunas con vistas a convertirse en miembro de la CEAC.

1.13 El CESE ha tomado nota de la disposición prevista en la propuesta relativa a un tiempo medio máximo de seis meses entre la presentación de una solicitud de ensayo por parte de los servicios técnicos y la entrega de los resultados del ensayo a la autoridad de homologación competente. El CESE indica que una opción mejor sería que los servicios técnicos realicen una evaluación inicial de la solicitud para definir la cantidad de tiempo necesario para llevar a cabo el ensayo e informar al solicitante dentro de un plazo de tiempo determinado. Si posteriormente no se cumple el plazo límite para el ensayo, debe informarse al solicitante y deben explicarse las razones de la demora.

1.14 El CESE señala que el sistema CEAC para la evaluación de productos funciona bien ahora y que, por lo tanto, el valor añadido de un sistema de homologación de tipo UE puede ser cuestionable por razones operativas. Esta observación se entiende sin perjuicio de los objetivos de mercado interior establecidos en la propuesta.

1.15 Por las razones indicadas, el CESE tiene dudas sobre el valor añadido de la propuesta en su forma actual y, por lo tanto, pide a la Comisión que reconsidere su contenido con el fin de tener en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen.

⁽⁶⁾ DO L 97 de 9.4.2008, p. 72.

⁽⁷⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 17.

⁽⁸⁾ Véase asimismo la Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado (actual artículo 346 del TFUE) en el ámbito de los contratos públicos de defensa [COM(2006) 779 final].

2. Introducción

2.1 La propuesta es un paso hacia la aplicación del Plan de acción ⁽⁹⁾. Los objetivos del Plan de acción son:

- superar la fragmentación del mercado, mediante la creación de normas para toda la Unión o normas internacionales, la armonización de los procedimientos de certificación y de evaluación de la conformidad de la Unión en relación con las tecnologías de la seguridad y una mejor explotación de las sinergias entre las tecnologías de seguridad y de defensa;
- reducir la brecha entre la investigación y el mercado;
- integrar mejor la dimensión social, evaluando desde el principio el impacto social, incluido el impacto en los derechos fundamentales.

2.2 Un objetivo importante del Plan de acción es poner fin a la fragmentación del mercado de la seguridad implantando sistemas europeos de certificación de las tecnologías de seguridad, empezando por los equipos de control de aeropuertos y sistemas de alarma, lo que deberá lograrse estableciendo un sistema de ventanilla única para obtener la certificación que da acceso al mercado a los productos certificados en toda la Unión. Esto daría lugar a una simplificación, reduciría los costes de certificación, aumentaría los volúmenes en el mercado nacional y, por lo tanto, mejoraría la competitividad en comparación con los productos estadounidenses y chinos que tienen la ventaja de mayores volúmenes en grandes mercados nacionales.

2.3 La Agenda de Seguridad ⁽¹⁰⁾ aprueba el Plan de acción cuando aborda medidas de apoyo como la formación, la financiación, la investigación y la innovación.

2.4 La Agenda de Seguridad contiene una amplia variedad de medidas que incluyen contrarrestar la financiación del terrorismo, el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y otras medidas para proteger a los ciudadanos y las infraestructuras críticas, incluido un plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y una propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo ⁽¹¹⁾.

2.5 La propuesta introduce un sistema de certificación basado en requisitos comunes de prestaciones, métodos comunes de ensayo y acreditación de los laboratorios de ensayo (servicios técnicos).

2.6 Los requisitos de prestaciones se establecen en el Reglamento (CE) n.º 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹²⁾ sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y sus actos de aplicación (artículo 4 y anexo I de la propuesta).

2.7 Los métodos de evaluación se desarrollan en el Proceso de Evaluación Común aprobado por la CEAC.

2.8 Cada Estado miembro debe tener una autoridad de homologación competente para todos los aspectos de homologación de equipos (artículo 6 de la propuesta). Ningún Estado miembro puede imponer requisitos adicionales respecto a los equipos certificados (artículo 4 de la propuesta).

2.9 La propuesta establece procedimientos en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional o no sea conforme a la certificación (artículos 17 a 19 de la propuesta).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ya acogió con satisfacción el Plan de acción ⁽¹³⁾, la Agenda Europea de Seguridad, el Plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y COM(2015) 625 final: Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

⁽¹²⁾ Véase la nota 6.

⁽¹³⁾ Véase la nota 1.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 4.

3.2 El CESE celebra ahora la intención de la propuesta de aplicar el Plan de acción fortaleciendo el sector industrial europeo de la seguridad mediante la creación de un mercado interior mayor y la mejora de la competitividad de este sector.

3.3 El CESE acoge favorablemente los objetivos de la propuesta de mejorar la competitividad de la industria de la seguridad de la Unión y simplificar los procedimientos administrativos implantando una ventanilla única de certificación con el fin de reducir costes y crear un mayor mercado interior. El CESE observa la gran atención prestada al mercado interior y la competitividad y el hecho de que las cuestiones de seguridad se tratan principalmente desde la perspectiva de que aumentar la competitividad de la industria puede mejorar sus posibilidades de innovación y desarrollo de nuevos productos.

3.4 El CESE aprueba el planteamiento adoptado por la propuesta de legislar sobre los requisitos de prestaciones y hacer uso de los métodos de ensayo comunes desarrollados por la CEAC y está de acuerdo en que el carácter clasificado de gran parte de este material legal hace necesario este planteamiento. No obstante, el CESE opina que la propuesta podría mejorarse en varios aspectos importantes.

3.5 Así, el CESE lamenta que no se incluya en la propuesta la posibilidad prevista en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 de que un Estado miembro aplique medidas más estrictas que las normas básicas comunes mencionadas en el Reglamento. Ni los procedimientos en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional ni el procedimiento de salvaguardia de la Unión son adecuados para tratar este tipo de problema.

3.6 El CESE recuerda que aprobó específicamente la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas más estrictas con arreglo al artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento ⁽¹⁵⁾.

3.7 El CESE es consciente de las dificultades que entraña la autorización de requisitos nacionales adicionales para los productos a los que se aplican criterios armonizados, pero llama la atención sobre la posibilidad que brinda el artículo 114, apartado 10, del TFUE de autorizar requisitos nacionales basados en la necesidad de proteger los intereses de seguridad nacionales, por ejemplo, aunque solo durante un período de tiempo limitado.

3.8 El CESE toma nota de que los Parlamentos de al menos dos Estados miembros han mencionado, en sendas propuestas de dictámenes motivados sobre la cuestión de la subsidiariedad, una de ellas presentada, la necesidad de poder adaptar los requisitos de seguridad en función de los diversos niveles de exposición a riesgos en los distintos Estados miembros ⁽¹⁶⁾. Esto significa que podría resultar necesario aumentar los requisitos de seguridad introduciendo características adicionales y prestaciones mejoradas de los equipos, incluidos los equipos de control en los aeropuertos, en comparación con los requisitos habituales de la Unión.

3.9 El CESE opina que, al aplicar una política que busque mejorar la protección contra actos terroristas, este objetivo debe considerarse un elemento esencial de cualquier medida propuesta. Una agenda de política industrial relacionada con este objetivo debe considerarse supeditada al objetivo de lucha contra el terrorismo.

3.10 Por lo tanto, debe haber un margen claro para que los Estados miembros actúen por su cuenta para hacer frente a las amenazas terroristas, entre otras cosas imponiendo exigencias adicionales a los equipos de control en aeropuertos que superen los requisitos de certificación mínimos. Los artículos 17 y 18 de la propuesta no se refieren a este problema y no dan suficiente libertad a los Estados miembros para que puedan protegerse contra amenazas terroristas. El CESE es consciente de que el TFUE en su forma actual no contiene normas específicas que permitan que los equipos de seguridad queden exentos de normas del mercado interior por motivos de protección de intereses nacionales vitales, puesto que el artículo 346 del TFUE solo prevé esta posibilidad con respecto a los equipos militares y que las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE (artículo 15) solo se refieren a los contratos públicos ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 6.

⁽¹⁶⁾ Dictamen motivado de la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido de 1 de noviembre de 2016 en el documento del Consejo 14180/16 y Propuesta de Resolución Europea n.º 4060 rect. de la Asamblea Nacional francesa.

⁽¹⁷⁾ Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado (artículo 346 del TFUE) en el ámbito de los contratos públicos de defensa, página 6, nota 10. Desde entonces, la Directiva 2004/18/CE ha sido sustituida por la Directiva 2014/24/UE [COM(2006) 779 final].

3.11 El CESE toma nota de que la propuesta permite a la Comisión adoptar actos delegados para modificar el anexo I con el fin de reflejar la introducción de nuevos requisitos de prestaciones para los equipos de control de seguridad de la aviación [artículo 27, letra a)] y modificar los anexos del Reglamento a fin de adaptarlos al desarrollo del conocimiento científico y técnico [artículo 27, letra b)]. El artículo 290, apartado 1, del TFUE limita la delegación a elementos no esenciales del acto jurídico en cuestión, incluidas actualizaciones debidas a avances técnicos. La delegación prevista en el artículo 27, letra a), de la propuesta parece rebasar este límite. Por lo tanto, el CESE cuestiona su compatibilidad con el TFUE.

3.12 En cualquier caso, si va a legislar en este ámbito, la Comisión necesitará la competencia técnica requerida para garantizar la calidad de los actos legislativos.

3.13 La propuesta prevé una autoridad de homologación en cada Estado miembro. El CESE cuestiona tanto la capacidad de todos los Estados miembros para establecer dicha autoridad en el momento de entrada en vigor de la propuesta como la eficiencia de recursos de este requisito y su valor añadido, teniendo en cuenta que actualmente solo cinco Estados miembros tienen la capacidad para realizar ensayos de equipos y expedir una homologación de tipo. El CESE considera que habría sido una solución más eficiente establecer una autoridad de homologación única a escala europea, en consonancia con el planteamiento de ventanilla única.

3.14 En este sentido, el CESE también cuestiona la utilidad de separar las funciones de ensayo y certificación entre los servicios técnicos y las autoridades de homologación, que implica que el ensayo real de las prestaciones de un producto lo llevará a cabo el servicio técnico, que ha sido certificado con respecto a su nivel de competencia, mientras que la decisión de expedir la certificación (homologación de tipo) será tomada por la autoridad de homologación, que claramente no tiene que cumplir criterios específicos de competencia técnica, sino que se basará íntegramente en las evaluaciones realizadas por el servicio técnico. Si la razón para este sistema de dos niveles es que no todos los Estados miembros disponen de una competencia técnica adecuada, el CESE sugeriría integrar las dos funciones en un número reducido de autoridades de homologación o, idealmente, como ya sugirió, crear una única autoridad de homologación común para toda la Unión.

3.15 El CESE también toma nota de que la metodología común de ensayo y certificación de la CEAC ahora funciona adecuadamente, lo cual pone en entredicho el valor añadido del sistema que va a crear la propuesta, puesto que el marco de la CEAC garantiza la libre circulación de los productos en cuestión entre sus Estados miembros. Esta observación se entiende sin perjuicio de los objetivos de mercado interior de la propuesta.

3.16 El CESE toma nota de que el artículo 10 de la propuesta establece que la Unión pasará a ser miembro de pleno derecho del órgano responsable de la elaboración de los métodos de ensayo comunes, es decir, la CEAC. Señala que la adhesión de la Unión a la CEAC exigiría la modificación previa de la Constitución de esta última, puesto que actualmente solo permite como miembros de pleno derecho a Estados. Puesto que la adhesión sería el resultado de un proceso de negociación, el CESE sugiere que se modifique la disposición para establecer que se encomiende a la Unión que inicie negociaciones con vistas a su plena adhesión a la CEAC.

4. Observaciones específicas

4.1 La propuesta específica que la Comisión establecerá y presidirá un grupo sectorial de servicios técnicos para velar por la coordinación y cooperación entre estos. Teniendo en cuenta que es probable que este grupo se ocupe de cuestiones técnicas sumamente complejas, el CESE cuestiona la idoneidad de esta solución.

4.2 Al CESE le sorprende que no se haya considerado necesario proponer un intercambio de información y coordinación entre las distintas autoridades de homologación nacionales y entre las autoridades de homologación y la Comisión, teniendo en cuenta que este tipo de sistema se ha considerado útil en el caso de los servicios técnicos y en otros contextos en los que las autoridades nacionales tienen competencias para tomar decisiones relevantes para la aplicación de la legislación de la Unión, por ejemplo en materia de competencia.

4.3 Si bien la propuesta prevé una única autoridad de homologación para cada Estado miembro, este requisito no se aplica a los servicios técnicos que, como se señaló anteriormente, desempeñarán un papel fundamental en el sistema de certificación previsto. Esto respalda una vez más la opinión de que el requisito relativo a una única autoridad de homologación en cada Estado miembro tiene un valor meramente simbólico, teniendo en cuenta que la certificación de homologación de tipo y los certificados de conformidad expedidos sobre la base de la certificación son válidos en toda la Unión. Una autoridad nacional competente en materia de seguridad podría encargarse del procedimiento en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional (artículo 17 de la propuesta).

4.4 La propuesta especifica que los servicios técnicos velarán por que el tiempo medio transcurrido entre la solicitud de realización del ensayo de un equipo y la presentación de los resultados a la autoridad de homologación sea de seis meses como máximo, excepto en circunstancias excepcionales o a petición específica del fabricante. El CESE considera que un plazo de tiempo inamovible de este tipo no es deseable ni realista. Una opción mejor sería que se obligase al servicio técnico a evaluar inmediatamente el tiempo necesario para tramitar la solicitud e informar al solicitante dentro de un plazo determinado, por ejemplo quince días hábiles. Si posteriormente no puede cumplirse el plazo, el servicio técnico debería facilitar una explicación motivada.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

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 Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2016) 468 final – 2016/0225 COD]

(2017/C 125/05)

Ponente: **Christian MOOS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 7.9.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	10.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/8/9

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE

1.1 se muestra a favor de una verdadera política común en materia de asilo que respete los valores europeos. Acoge con satisfacción el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión;

1.2 pide a la Unión que asuma una mayor responsabilidad respecto a las personas que necesitan protección internacional, que haga un mayor esfuerzo de admisión que hasta ahora y que dé pruebas de una mayor solidaridad con terceros países, pero también con Estados miembros de la UE, como Grecia, en el asunto de los refugiados;

1.3 subraya su petición de establecer sistemas de integración sólidos en los Estados miembros;

1.4 pide que los criterios comunes para el reasentamiento se guíen principalmente por la vulnerabilidad de las personas afectadas y no solo por la cooperación eficaz del tercer país en materia de asilo. Además, no deberán ser discriminatorios;

1.5 considera que puede cuestionarse el uso de los conceptos de «primer país de asilo» y de «tercer país seguro» debido a la actual situación de inestabilidad en las regiones y terceros países afectados. En opinión del CESE, la Declaración UE-Turquía reviste la mayor importancia en la situación actual. Tanto para la UE como para Turquía es conveniente que se supervise la situación de los derechos humanos y de su aplicación;

1.6 pide que el programa de reasentamiento se desvincule de los acuerdos de asociación encaminados a lograr que los terceros países impidan la huida de las personas desplazadas, ya que esto entraña un riesgo de incumplimiento del Derecho internacional y de vulneración de los derechos fundamentales. Subraya que las medidas adoptadas en el marco de las asociaciones con terceros países o, en general, la ayuda al desarrollo no pueden estar condicionadas por los acuerdos de retorno u otros acuerdos de cooperación similares con terceros países;

1.7 pide que el ACNUR desempeñe un papel fundamental en la identificación de los nacionales de terceros países o apátridas que requieran reasentamiento, y pone en cuestión los derechos especiales que permiten a terceros países efectuar una selección de los refugiados;

1.8 acoge con satisfacción el hincapié en la necesidad de asegurar la protección de las mujeres, así como de los niños y adolescentes, aunque considera problemática la categoría de las «personas con vulnerabilidad socioeconómica». En general, al no operar distinción alguna entre las diversas vías legales de entrada, la propuesta de la Comisión corre el peligro de que se resientan la cantidad y calidad de los reasentamientos;

1.9 cuestiona, de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951, la exclusión general de las personas que hayan permanecido, entrado o intentado entrar de manera irregular en el territorio de los Estados miembros durante los cinco años anteriores al reasentamiento, así como de las personas a las que los Estados miembros hayan denegado el reasentamiento en los cinco años anteriores, si satisfacen todos los demás criterios de admisibilidad;

1.10 hace hincapié en que el reasentamiento no debería afectar al derecho de asilo. En general, debe garantizarse el respeto de los derechos fundamentales de conformidad con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta») y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH);

1.11 aboga por fijar objetivos ambiciosos a la hora de establecer el número anual de personas que deben ser reasentadas y recomienda que se fije, como mínimo, el número establecido por el Comité de Alto Nivel;

1.12 espera participar en el Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento;

1.13 también recomienda la participación permanente del ACNUR en el Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento. En general, en la propuesta de la Comisión no está claro cómo y con qué procedimientos se identificará — por parte del ACNUR o de los Estados miembros— a las personas que necesiten protección internacional, así como qué papel asumirá en este procedimiento la Agencia de Asilo de la Unión Europea;

1.14 se muestra a favor de revisar programas de admisión y financiación alternativos y complementarios según el modelo canadiense «Private Sponsoring Program» (programa de patrocinio privado)⁽¹⁾. En general, un Marco de Reasentamiento de la Unión puede beneficiarse de la institucionalización de un planteamiento trilateral en el que participen los Estados miembros, el ACNUR y los agentes privados o de la sociedad civil, sin que se resientan la calidad y cantidad de los reasentamientos. Pide a los Estados miembros que garanticen que la sociedad civil esté debidamente informada sobre los planes de reasentamiento y que la apoyen en su participación en el proceso;

1.15 recomienda una mayor presencia institucional de la UE y de los Estados miembros en los países de origen y de tránsito sometidos a una gran presión, y recomienda aliviar la situación de esos países potenciando su capacidad de admisión y protección sobre el terreno.

2. Valoración de las disposiciones específicas de la propuesta

2.1 Marco de Reasentamiento de la Unión

2.1.1 El CESE acoge favorablemente el reasentamiento en la Unión de las personas que necesitan protección internacional. Al igual que en su Dictamen sobre la Agenda Europea de Migración⁽²⁾, el CESE subraya la necesidad de acompañar el reasentamiento con el desarrollo de sólidos sistemas de integración en los Estados miembros, para garantizar el acceso al mercado de trabajo y permitir el reconocimiento de las cualificaciones y de la formación profesional y lingüística.

2.1.2 El CESE respalda las medidas adoptadas para favorecer una integración rápida, efectiva y satisfactoria de las personas reasentadas en el marco del «Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países»⁽³⁾, presentado el 7 de junio de 2016. Estas medidas, sin embargo, entran en contradicción con el estatuto de protección subsidiaria, puesto que los Estados miembros deben volver a revisar el estatuto de protección de una persona y, en su caso, no reconocerle el estatuto de refugiado. Por ello, persiste el riesgo de deportación o repatriación al país de origen o a un tercer país de una persona que requiera protección internacional.

⁽¹⁾ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/>.

⁽²⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 46.

⁽³⁾ COM(2016) 377 final.

2.2 Regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento

2.2.1 El CESE respalda la flexibilidad establecida en los artículos 7 y 8 a la hora de definir criterios comunes para seleccionar las regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento. Sin embargo, estos criterios no deben ser demasiado exclusivos y no deben depender de la calidad de la cooperación eficaz del tercer país o de la región en materia de migración y asilo, sino en la necesidad de protección de las personas. El CESE rechaza cualquier tipo de discriminación por motivos de la ruta emprendida, el país de origen, la raza o la religión (artículo 3 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados).

2.2.2 En lo relativo al establecimiento de las condiciones previas para la aplicación de los conceptos de «primer país de asilo» y de «tercer país seguro» en el retorno de solicitantes de asilo, el CESE ya declaró en su Dictamen sobre una lista común a la UE de países de origen seguros⁽⁴⁾, que es muy pronto para una lista inclusiva, que es necesario acordar una lista de países de origen seguros basada exclusivamente en criterios comunes como los dispuestos en la Directiva 2013/32/UE, y que, para la evaluación de un país, es necesario recurrir a indicadores específicos, prácticos y precisos, recurriendo en particular a las del ACNUR, la EASO, el Consejo de Europa, el TEDH y otras organizaciones de derechos humanos. El CESE recuerda que estos conceptos no se pueden aplicar en ningún caso a los países en los que se vulneren los derechos humanos y no se respeten los principios del Estado de Derecho. Además, un tercer país solo puede ser catalogado como «seguro» cuando se garantice que respeta el principio de no devolución y, en general, haya reconocido y aplique plenamente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados pertinentes.

2.2.3 Ahora bien, desde el punto de vista del CESE, con estas asociaciones la Unión pretende transferir a terceros países el problema de los refugiados y su responsabilidad ante las personas que buscan protección, e inducir a esos terceros países, por medio de incentivos materiales, a mantener a esas personas fuera de las fronteras exteriores de la UE. En este sentido cabe cuestionar la readmisión, reforzada por nuevos acuerdos, de los nacionales de terceros países o apátridas que permanezcan irregularmente en el territorio de los Estados miembros. Los esfuerzos por reducir el número de refugiados conllevan el peligro de que los terceros países detengan, rechacen o expulsen a las personas que llegan a sus fronteras en busca de protección ignorando las prohibiciones de devolución impuestas en la Carta, la Convención de Ginebra y el CEDH. Por ello, el CESE aboga por una estricta aplicación de los principios del Derecho internacional y la creación de mecanismos de control eficaces.

2.3 Criterios para determinar las regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento (artículo 4)

2.3.1 El CESE aboga por disociar el programa de reasentamiento de los acuerdos de asociación y, por consiguiente, suprimir en la letra a) del artículo 4, lo siguiente: «y cualquier otro desplazamiento posterior de dichas personas al territorio de los Estados miembros». A juicio del CESE, los criterios establecidos en el artículo 4, letras c) y d) [con la excepción del inciso iii)], ponen en entredicho el derecho de asilo y la protección contra la devolución con arreglo a los artículos 18 y 19 de la Carta y, por tanto, también deben suprimirse.

2.3.2 El CESE, en línea con el ACNUR, pide que, para las medidas de readmisión, se garantice que el tercer país o región haya reconocido plenamente y aplique la Convención de Ginebra, de modo que se garantice el acceso a un procedimiento de revisión de las solicitudes de protección con arreglo a esta Convención.

2.3.3 El CESE observa con preocupación que el mecanismo de retorno en el marco de la Declaración UE-Turquía podría transformar los «puntos críticos» en centros de detención. Ello atentaría contra el derecho a la libertad y la protección ante la detención arbitraria (artículo 5 del CEDH y artículo 6 de la Carta). Por ello, el CESE manifiesta su alarma por las detenciones y retornos en el marco de la Declaración UE-Turquía y considera que el actual mecanismo de retorno debe revisarse urgentemente para garantizar la adecuada protección en este y en los nuevos acuerdos de asociación.

2.3.4 En principio, el CESE respalda una intensificación de las relaciones diplomáticas, así como la adopción de medidas financieras y técnicas en el marco de la asociación con terceros países, como el desarrollo de las capacidades locales para la acogida y protección de las personas que necesiten protección internacional, que sirvan para superar la problemática de los refugiados en terceros países y regiones. Estas medidas deberían ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951, al CEDH y a la Carta. Las medidas de reasentamiento o, en términos más generales, de ayuda al desarrollo no pueden estar condicionadas por los acuerdos de retorno u otros acuerdos de cooperación similares con terceros países que sean contrarios a los objetivos humanitarios de esas medidas.

⁽⁴⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

2.4 Criterios de admisibilidad (artículo 5)

2.4.1 El CESE acoge con satisfacción el hincapié hecho en la necesidad de protección de las mujeres y niñas, así como de los niños y adolescentes, incluidos los menores no acompañados, y la inclusión de las personas con vínculos familiares en las categorías clásicas de reasentamiento. En particular, el CESE apoya la voluntad de garantizar la unidad del núcleo familiar de las personas, considerando también a los hermanos como «miembros de la familia». Ahora bien, estas medidas solo deberían aplicarse en el caso de que no lo permitan las disposiciones vigentes en materia de reagrupación familiar, como la Directiva de 2003 sobre la reagrupación familiar. El CESE subraya la importancia de respetar los principios de igualdad y no discriminación, que deberían aplicarse sin perjuicio de lo dispuesto en las letras a), b), c) y d).

2.4.2 No obstante, el CESE considera problemática la inclusión, entre esos casos, de la categoría de «personas con vulnerabilidad socioeconómica» cuando se trate de personas con bajos ingresos, una situación profesional precaria, un bajo nivel educativo, etc. La inclusión de esa categoría, para la que no se ha previsto protección alguna con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, podría conducir a la discriminación de personas que necesitan protección internacional. Para ello deben adoptarse sin falta otras medidas y vías legales de entrada en la UE, que se basen en la necesidad de proteger a las personas con vulnerabilidad socioeconómica.

2.4.3 En general, el CESE recomienda que se adopten los criterios de reconocimiento aplicados desde hace mucho tiempo por el ACNUR, reforzando así el papel de ese organismo en la identificación de las personas que necesitan protección internacional.

2.5 Motivos de exclusión (artículo 6)

2.5.1 El CESE rechaza la exclusión global de las personas conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letras d) y f), puesto que contradice el derecho fundamental de asilo. Ambas categorías deben suprimirse para garantizar la integridad y credibilidad de la institución del asilo.

2.5.2 Por otra parte, se debe garantizar que el artículo 6, apartado 1, letra c), se aplique solo de conformidad con el principio de proporcionalidad. Además, por lo que respecta a los motivos de admisión y exclusión, es necesario suprimir o especificar los términos y fórmulas imprecisos como «han cometido un delito grave», dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra a), inciso ii), debido a las diferentes normas e interpretaciones jurídicas en los distintos Estados miembros.

2.5.3 Los motivos facultativos de exclusión (artículo 6, apartado 2) por los que los Estados miembros pueden denegar el reasentamiento de nacionales de terceros países o apátridas a los que, «a primera vista», se aplique uno de los motivos de exclusión mencionados en las letras a) o b), del artículo 6, apartado 1, deben basarse en indicios claros y verificables. De lo contrario, habrá que suprimirlos. Si se decide sobre la base de una simple sospecha, el Estado miembro infringiría el principio de no discriminación.

2.6 Plan anual de reasentamiento y programas específicos de reasentamiento (artículos 7 y 8)

2.6.1 El CESE celebra que se pueda reaccionar de forma flexible a las fluctuaciones de los flujos migratorios y a la evolución de las circunstancias internacionales. Sin embargo, al igual que el ACNUR y otras organizaciones de la sociedad civil⁽⁵⁾, pide que, contrariamente a lo previsto en el artículo 7, se establezca el número mínimo de personas que deban ser reasentadas y que se utilice el informe final del ACNUR⁽⁶⁾ como base para determinar las necesidades previsibles de reasentamiento. El CESE considera apropiada para Europa una cuota de, al menos, el 25 % de las necesidades mundiales de reasentamiento establecida por el ACNUR.

2.6.2 El CESE tiene dudas respecto a la participación de los Estados miembros en la aplicación del plan anual de reasentamiento. Tales dudas se basan en la aplicación hasta ahora de las Conclusiones del Consejo de 20 de julio de 2015, pero también en los procedimientos de infracción incoados por la Comisión contra la no aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo⁽⁷⁾ y en el Informe de la Comisión sobre los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Observaciones conjuntas de Caritas Europa, la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME), el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados (ECRE), la Oficina europea de la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM), la Cruz Roja Internacional (CRI) y la Oficina para la UE de la Cruz Roja, 14 de noviembre de 2016.

⁽⁶⁾ Informe de ACNUR «Projected Global Resettlement Needs 2016».

⁽⁷⁾ IP/15/6228.

⁽⁸⁾ COM(2016) 349 final.

2.6.3 En el artículo 8 conviene distinguir más claramente el marco de reasentamiento del ACNUR y las medidas de reasentamiento y otras vías de entrada legales en la UE, sus Estados miembros u otras partes interesadas. En líneas generales, el CESE acoge favorablemente el planteamiento institucionalizado en el Marco de Reasentamiento de la Unión basado en tres partes, en virtud del cual los reasentamientos se efectuarían por el ACNUR, la Unión y sus Estados miembros, así como por agentes privados o de la sociedad civil.

2.7 *Consentimiento (artículo 9)*

2.7.1 Aunque los procedimientos de reasentamiento establecidos en los artículos 10 y 11 deben basarse en el consentimiento de los nacionales de terceros países o apátridas, si estos rechazan el reasentamiento en un Estado miembro determinado, por ejemplo, por motivos familiares, sociales o culturales, no deben ser excluidos del reasentamiento en otro Estado miembro.

2.8 *Procedimiento ordinario y procedimiento acelerado (artículos 10 y 11)*

2.8.1 El CESE considera que el ACNUR debe tener un papel fundamental en la identificación de los nacionales de terceros países y apátridas. El ACNUR puede recibir el apoyo de una Agencia de Asilo de la Unión, cuyo objetivo y competencias sean establecidos específicamente por la Comisión o por los organismos internacionales pertinentes. El CESE cuestiona la concesión de derechos especiales, como los previstos en la Declaración UE-Turquía, por los que el que selecciona a los migrantes es el tercer país, en lugar del ACNUR, lo que no garantiza el respeto de los derechos fundamentales con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, la Carta y el CEDH.

2.8.2 Según la propuesta, el reasentamiento debería ser la vía predilecta para la protección internacional en el territorio de los Estados miembros y no debería superponerse a un procedimiento de asilo. Tales limitaciones pueden vulnerar el derecho de asilo de una persona que necesita protección. Debe garantizarse la posibilidad de solicitar asilo en el territorio de los Estados miembros también por otras vías; si no es así, podría atentarse contra el derecho y la obligación de la persona que busca protección a solicitar asilo en el primer país de acogida de la Unión.

2.8.3 El CESE advierte que, por lo que respecta a la integración de las personas reasentadas en un Estado miembro, en el marco del procedimiento acelerado (artículo 11) surge un conflicto con el estatuto de protección subsidiaria. En efecto, el estatuto de refugiado de una persona debe revisarse en el Estado miembro de reasentamiento y, por consiguiente, puede ser rechazado en algunas circunstancias. Por ello, conviene abstenerse de conceder el estatuto de protección subsidiaria, ya que el procedimiento acelerado se aplica en caso de urgencia, por ejemplo, para prestar asistencia sanitaria. En ambos procedimientos se deben revisar las condiciones para el reconocimiento del estatuto de refugiado⁽⁹⁾.

2.9 *Comité de Alto Nivel (artículo 13)*

2.9.1 El CESE recomienda a la Comisión que no se limite a consultar al Comité de Alto Nivel, sino que defina con este último un plan anual de reasentamiento y su aplicación obligatoria. La Comisión y el Parlamento deberían presidir el comité conjuntamente, en estrecha cooperación con la sociedad civil. El CESE, como portavoz de la sociedad civil, también debería estar representado en el Comité de Alto Nivel o, al menos, participar en el mismo de forma permanente en calidad de observador o asesor.

2.9.2 El CESE pide que una Agencia de Asilo de la Unión, el ACNUR y la OIM sean miembros permanentes del Comité de Alto Nivel.

2.10 *Ejercicio de la delegación*

El CESE respalda que se confieran al Parlamento y al Consejo un derecho de veto y revocación respecto a los actos delegados de la Comisión adoptados con arreglo al artículo 10, apartado 9.

2.11 *Asociación con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza*

El CESE apoya expresamente la participación de los Estados asociados en la aplicación de los planes de reasentamiento y en el Comité de Alto Nivel. El CESE recomienda que se invite a participar al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

⁽⁹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 144. SOC/547 sobre el segundo paquete de reformas del Sistema Europeo Común de Asilo, Bruselas, 14 de diciembre de 2016, y la Convención de Ginebra de 1951 (véase la página ... del presente Diario Oficial).

3. Recomendaciones específicas

3.1 Participación de los Estados miembros en la aplicación de los planes anuales de reasentamiento

3.1.1 En este punto, el CESE reitera su solicitud de que los Estados miembros de la Unión y la comunidad internacional asuman una mayor responsabilidad respecto a las personas que necesitan protección internacional, den pruebas de una mayor solidaridad con las regiones y terceros países en los que se distribuyan, e intensifiquen los esfuerzos para el reasentamiento y admisión voluntaria por motivos humanitarios.

3.1.2 El CESE pide a la Unión y a los Estados miembros que cumplan sus compromisos previos respecto al reasentamiento en el marco de las Decisiones del Consejo de julio y septiembre de 2015, considerando en mayor medida la limitada capacidad de acogida de un Estado miembro como Grecia y aumentando los esfuerzos para establecer un marco de reasentamiento de la Unión solidario y un Sistema Europeo Común de Asilo. Como quiera que, según datos del ACNUR, en el mundo hay 65,3 millones de personas que necesitan protección internacional, el CESE recomienda que se muestre un mayor compromiso y que se reasiente anualmente a mucho más de 20 000 personas.

3.1.3 El CESE recomienda a los Estados miembros que aumenten lo antes posible su presencia institucional en los países de origen y de tránsito, dando a las embajadas, consulados o futuros centros de migración los medios para reconocer rápidamente la necesidad de protección de las personas sobre la base de los informes del ACNUR y que permitan su reasentamiento en los Estados miembros. Así se aportaría una contribución adicional al desarrollo de las infraestructuras necesarias para los planes de reasentamiento de la Unión.

3.2 Cooperación

3.2.1 El CESE recomienda institucionalizar una estrecha colaboración con el ACNUR sobre la base de su reconocida experiencia a nivel internacional. Del mismo modo, podrían establecerse asociaciones similares con la OIM y otras organizaciones certificadas de la sociedad civil, como la Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME) o el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados. El Comité desea animar a los Estados miembros a que incluyan a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en las primeras fases a nivel local para conseguir el apoyo de la comunidad local, aumentando así las perspectivas de éxito de la integración de los refugiados reasentados.

3.2.2 También deben considerarse otros programas alternativos de acogida y financiación, por ejemplo, por parte de individuos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, incluidas las sociales, u otras partes interesadas, para crear vías legales de entrada en la Unión. Esto puede suponer un complemento lógico al plan de reasentamiento de la Unión, pero en ningún caso puede sustituirlo. En este contexto, el CESE hace hincapié en el loable modelo canadiense del «Private Sponsoring Programme» (programa de patrocinio privado). La sociedad civil, los interlocutores sociales y los entes locales desempeñan funciones importantes e integradoras tras el reasentamiento de una persona y, por consiguiente, deberían participar lo antes posible en la planificación y el proceso decisorio en el marco del reasentamiento.

3.2.3 Los programas de acogida privados deben ser evaluados regularmente por los Estados miembros, para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de la Carta, del CEDH y de la Convención de Ginebra de 1951, y asegurar que no respondan a otro tipo de intereses. Las personas reasentadas en el marco de los programas de acogida privados deben reunir las condiciones para el estatuto de refugiado. En el país de acogida deben gozar del mismo estatuto jurídico que los refugiados que entran mediante los programas estatales.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (refundición)»

[COM(2016) 411 final — 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20 de julio de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	10 de enero de 2017
Aprobado en el pleno	26 de enero de 2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	116/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Según el CESE, las Orientaciones políticas de la Comisión Juncker subrayan, con razón, que la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión debe mejorar gradualmente y adaptarse a la realidad de un número cada vez mayor en toda la Unión de ciudadanas y ciudadanos que se desplazan, se casan y tienen hijos.

1.2. El CESE celebra el objetivo de la propuesta de la Comisión de reforzar la consideración del interés superior del niño al adoptar resoluciones de restitución. El CESE apoya los derechos del niño y destaca que el respeto de estos derechos en todos los ámbitos políticos que afectan a la infancia es de vital importancia. Debe primar el interés superior del niño.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión proponga varias modificaciones importantes destinadas a mejorar la eficiencia de la restitución de un menor sustraído. Según el CESE, esto puede incluir la adopción de normas mínimas comunes, incluido un procedimiento de ejecución uniforme.

1.4. El CESE considera que la cooperación entre las autoridades centrales en los casos particulares de responsabilidad parental, contemplada en el artículo 55, es esencial, y apoya la refundición de estas disposiciones.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que se obligue a los Estados miembros a concentrar la competencia en un número limitado de órganos jurisdiccionales, de manera coherente con la estructura de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

1.6. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique los plazos para emitir una orden de restitución ejecutiva y que se reduzca la duración del procedimiento de restitución a un total de dieciocho semanas.

1.7. El CESE considera razonable que solo se permita una apelación en los procedimientos de restitución.

1.8. El CESE acoge con satisfacción que el órgano jurisdiccional de origen pueda declarar una resolución provisionalmente ejecutiva, aun en el caso de que esta posibilidad no exista en su legislación nacional.

1.9. El CESE considera que las normas mínimas para la audiencia de un menor pueden contribuir a reforzar la aceptación de la resolución.

1.10. El CESE, además, apoya la supresión del *exequatur*. No obstante, según el CESE, deben mantenerse ciertos mecanismos de salvaguardia.

1.11. El CESE respalda que, cuando el niño pueda correr un grave riesgo de daño, el órgano jurisdiccional del Estado miembro de refugio pueda ordenar las medidas cautelares urgentes necesarias.

1.12. El CESE valora positivamente que la propuesta establezca que el acogimiento de un menor en una familia o institución de acogida de otro Estado miembro dependerá en todo caso de la aprobación del Estado miembro de acogida.

1.13. El CESE observa que es necesaria una aclaración respecto al ámbito de aplicación del Reglamento Bruselas II bis. Incluso si el matrimonio se define según criterios «nacionales», los Estados miembros deben cumplir el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El CESE propone que el cumplimiento del artículo 21 quede reflejado en uno de los considerandos del Reglamento.

1.14. El CESE observa que es necesario regular los casos en los que uno de los progenitores no proviene de la Unión y propugna la celebración de acuerdos bilaterales, en particular con países que no han suscrito el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

2. Observaciones generales

2.1. El 30 de junio de 2016, la Comisión Europea presentó propuestas para una reforma del Reglamento Bruselas II bis. El Reglamento Bruselas II bis constituye la piedra angular de la cooperación judicial en materia familiar en la Unión. Establece normas uniformes de competencia judicial relativas al divorcio, la separación judicial y la nulidad matrimonial, así como a los conflictos sobre responsabilidad parental en situaciones transfronterizas. Facilita la libre circulación de las resoluciones, los documentos públicos y los acuerdos en la Unión, al establecer disposiciones relativas a su reconocimiento y ejecución en otros Estados miembros. Desde el 1 de marzo de 2005, está en vigor en todos los Estados miembros, con la excepción de Dinamarca.

2.2. La parte del Reglamento que aborda cuestiones jurídicas relacionadas con las relaciones entre padres e hijos establece la jurisdicción internacional en estos asuntos dentro de la Unión y regula el reconocimiento y la ejecución de resoluciones sobre relaciones entre padres e hijos adoptadas en otros Estados miembros. El Reglamento también contiene normas sobre la restitución de menores que, ilícitamente, hayan sido trasladados a otro Estado miembro o estén siendo retenidos allí. En este sentido, el Reglamento refuerza el mecanismo de restitución conforme al Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

2.3. Ahora deben reformarse algunos aspectos del Reglamento, que ya han sido objeto de veinticuatro sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La actual propuesta de la Comisión tiene la intención de hacer que el Reglamento sea más eficaz, por lo que se centra en cuestiones jurídicas relacionadas con las relaciones entre padres e hijos y no aborda las normas relacionadas con los procedimientos de divorcio.

2.4. Según el CESE, las Orientaciones políticas de la Comisión Juncker subrayan, con razón, que la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión debe mejorar gradualmente y adaptarse a la realidad de un número cada vez mayor en toda la Unión de ciudadanas y ciudadanos que se desplazan, se casan y tienen hijos.

2.5. El CESE ya ha destacado en anteriores dictámenes⁽¹⁾ que tanto los Tratados como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantizan el derecho de acceso a la justicia y el respeto de los derechos fundamentales, en particular el derecho de propiedad, la igualdad de todos ante la ley, el principio de no discriminación, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a casarse y fundar una familia y el derecho a acceder a un juez imparcial.

2.6. La Comisión evaluó el funcionamiento del Reglamento en la práctica, llegando a la conclusión, en su informe de aplicación, adoptado en abril de 2014 [COM(2014) 225]⁽²⁾, de que era necesario introducir una serie de modificaciones. La revisión tuvo lugar en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

2.7. El objetivo de la refundición es seguir desarrollando el espacio europeo de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua, suprimiendo los obstáculos que subsisten a la libre circulación de las resoluciones, en consonancia con el principio de reconocimiento mutuo, así como proteger mejor el interés superior del niño mediante la simplificación de los procedimientos y la mejora de su eficacia.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. El CESE celebra el objetivo de la propuesta de la Comisión de reforzar la consideración del interés superior del niño al adoptar resoluciones de restitución. El aumento de la migración hace necesarias nuevas vías y estructuras de cooperación para hacer posible la protección de los menores más allá de las fronteras nacionales.

2.9. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión proponga varias modificaciones importantes destinadas a mejorar la eficiencia de la restitución de un menor sustraído. En los casos de sustracción parental de menores, el tiempo es fundamental para el buen funcionamiento del procedimiento de restitución establecido en el Reglamento.

2.10. El CESE considera que la cooperación entre las autoridades centrales en los casos particulares de responsabilidad parental, contemplada en el artículo 55, es esencial para respaldar con eficacia a los progenitores e hijos que participen en procedimientos transfronterizos que afecten a menores.

2.11. Según el CESE, un problema crucial es la falta de claridad de la redacción del artículo que establece la ayuda que las autoridades centrales deben brindar en los casos particulares de responsabilidad parental. Dicho artículo no constituye una base jurídica suficiente para la adopción de medidas por parte de las autoridades nacionales de algunos Estados miembros.

2.12. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique quién puede solicitar qué asistencia o información de quién y en qué condiciones. Debería quedar claro que también los tribunales y las autoridades encargadas del bienestar infantil pueden solicitar la ayuda de las autoridades centrales. La refundición crea una base jurídica que permitirá a las autoridades encargadas del bienestar infantil obtener la información necesaria de los demás Estados miembros, a través de sus autoridades centrales.

2.13. El CESE acoge con satisfacción que se obligue a los Estados miembros a concentrar la competencia en un número limitado de órganos jurisdiccionales, de manera coherente con la estructura de sus respectivos ordenamientos jurídicos. Se registran retrasos en la tramitación de los expedientes debido a la falta de especialización de los tribunales que se ocupan de las demandas de restitución en varios Estados miembros. Como consecuencia de ello, los jueces están menos familiarizados con los procedimientos y disposiciones correspondientes, y tienen menos oportunidades de colaborar regularmente con otras jurisdicciones de la UE en un sentido favorable a la construcción de una confianza mutua.

2.14. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique los plazos para emitir una orden de restitución ejecutiva y que se reduzca la duración del procedimiento de restitución a un total de dieciocho semanas.

2.15. La propuesta obliga a las autoridades centrales a recibir y tramitar la solicitud en un plazo de seis semanas, durante las cuales deben localizar al demandado y al menor y promover la mediación, velando por que esto no retrase el proceso. En la actualidad, las autoridades centrales no están sujetas a ningún plazo.

2.16. En los procedimientos ante el tribunal de primera instancia y ante el tribunal de apelación, se establece respectivamente un plazo independiente de seis semanas. Según el CESE, esto hace que el plazo impuesto a los tribunales sea más realista, con miras a proteger el derecho del demandado a un juicio justo. El CESE señala que en los respectivos ordenamientos jurídicos debe garantizarse el cumplimiento de estos plazos.

2.17. El CESE considera razonable que solo se permita una apelación en los procedimientos de restitución. La mayoría de las constituciones de los Estados miembros sólo garantizan un recurso contra las resoluciones soberanas.

2.18. El CESE acoge con satisfacción que el órgano jurisdiccional de origen pueda declarar una resolución provisionalmente ejecutiva, aun en el caso de que esta posibilidad no exista en su legislación nacional. Esto resulta útil en ordenamientos en los que la resolución no es ejecutiva mientras sea susceptible de recurso. Como consecuencia de ello, un progenitor tendría derecho a acceder al niño sobre la base de una resolución declarada provisionalmente ejecutiva mientras el procedimiento de recurso relativo a dicha resolución sigue su curso a instancia del otro progenitor.

2.19. El CESE respalda que se invite explícitamente al juez a examinar si una orden de restitución debe declararse provisionalmente ejecutable. Los retrasos tras una orden de restitución tienen un impacto negativo en las relaciones entre progenitores e hijos y en el interés superior del niño. El CESE celebra que la propuesta contenga una serie de aclaraciones destinadas a mejorar la aplicación de las normas vigentes. Se obliga al Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención ilícitos a llevar a cabo un examen exhaustivo del interés superior del niño antes de que se dicte una resolución de custodia, que puede implicar la restitución del menor. En este contexto, durante la realización de este examen del interés superior del niño, todo menor que esté en condiciones de formarse un juicio propio tiene derecho a ser oído, aun no estando presente físicamente, recurriendo, en su caso, a medios alternativos, tales como la videoconferencia.

2.20. El CESE considera que las normas mínimas para la audiencia de un menor pueden contribuir, además, a evitar el rechazo del reconocimiento y de la ejecución o del *exequatur* de una resolución adoptada en otro Estado miembro de la Unión y reforzar, así, la aceptación (de la resolución) por los ciudadanos de la Unión. A modo de ejemplo, se puede mencionar la edad mínima a la que el menor puede someterse a una audiencia, pero no otras cuestiones de procedimiento que van más allá de esto, como quién debe entrevistar al menor. Esto debe seguir siendo competencia de los Estados miembros. El CESE recomienda que los jueces encargados de las audiencias de menores reciban una formación sociopedagógica adicional.

2.21. El CESE, además, apoya la supresión del *exequatur* para todas las resoluciones dictadas en un Estado miembro (así como para los documentos públicos y los acuerdos) sobre responsabilidad parental. Por lo que se refiere a la ejecución, que como tal es competencia de los Estados miembros, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia la aplicación de la normativa nacional en materia de ejecución no debe menoscabar la eficacia del Reglamento.

2.22. Además, la exigencia del *exequatur* ha venido generando retrasos de varios meses y unos costes para el ciudadano que alcanzan los 4 000 EUR ⁽³⁾.

2.23. No obstante, según el CESE, deben mantenerse ciertos mecanismos de salvaguardia. Entre otros se incluyen, en cualquier caso, la correcta notificación de los documentos, los derechos de las partes y el menor a ser oídos, en especial con relación a resoluciones contradictorias, así como el cumplimiento de ciertas disposiciones procesales sobre el acogimiento del menor en otro Estado miembro, sobre la base del actual artículo 56 del Reglamento Bruselas II *bis*.

2.24. El CESE respalda que, cuando el niño pueda correr un grave riesgo de daño o de verse expuesto a una situación intolerable, el órgano jurisdiccional del Estado miembro de refugio pueda ordenar las medidas cautelares urgentes necesarias. Por ejemplo, el órgano jurisdiccional que esté conociendo del procedimiento de restitución podría conceder el derecho de visita a uno de los progenitores, que también sería ejecutable en el Estado miembro de la residencia habitual del niño hasta que el Tribunal de ese país adoptara una resolución final en relación con el derecho a visitar al menor.

2.25. El CESE acoge favorablemente que la propuesta de la Comisión establezca que el acogimiento de un menor en una familia o institución de acogida de otro Estado miembro dependerá en todo caso de la aprobación del Estado miembro de acogida. El requisito de la aprobación garantiza que el menor recibirá un trato específico en el país de acogida. El CESE también recomienda que el acogimiento del niño en el seno de su familia debería ser una prioridad, pero, si no fuera posible o no estuviera de acuerdo con los mejores intereses del niño, habría que acogerlo en una familia alternativa o un centro comunitario de atención.

2.26. El CESE toma nota de que, según el informe de aplicación, a veces transcurren varios meses hasta que se comprueba si se requiere la aprobación en un caso concreto. Cuando es preciso recabar la aprobación, el procedimiento de consulta como tal ha de seguir, y es igual de lento, ya que no existe un plazo en el que las autoridades requeridas deban responder. Como consecuencia de ello, muchas autoridades requeridas ordenan el acogimiento y envían al niño al Estado receptor mientras el procedimiento de consulta sigue pendiente o incluso en el momento en el que empieza, al considerar la urgencia del acogimiento y ser conscientes de la lentitud de los procedimientos. Esto deja a los niños en una situación de inseguridad jurídica.

2.27. El CESE respalda que el proyecto prevea la introducción de un plazo de ocho semanas para que el Estado miembro requerido decida sobre la solicitud. La celeridad del procedimiento sirve al interés superior del menor.

2.28. El CESE acepta que, conforme al Convenio de La Haya, sea competente el tribunal del país en el que se encuentra el niño. El CESE señala que, en la mayoría de los casos, el tribunal competente para conocer de una sustracción de menores será el del sustractor. El CESE señala el Reglamento de Bruselas II *bis* ya prevé que haya sistemas de asesoramiento gratuito para los padres que proceden de un país distinto al Estado de residencia actual del menor.

2.29. El CESE respalda plenamente la adopción de normas mínimas comunes, incluido un procedimiento de ejecución uniforme, para acelerar el procedimiento de restitución.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, p. 8.

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE observa que es necesario regular los casos en los que uno de los progenitores no proviene de la Unión. La migración y el intercambio global de bienes y servicios conllevan un aumento de estos casos. El CESE considera necesaria la conclusión de acuerdos bilaterales, en particular con países que no han suscrito el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

3.2. El CESE observa que es necesaria una aclaración respecto al ámbito de aplicación del Reglamento Bruselas II bis. La propuesta de la Comisión no deja claro si el Reglamento engloba las nuevas formas de matrimonio o de divorcio. No se define lo que se entiende por matrimonio, sino que solo se presupone. Aunque el matrimonio se defina según criterios «nacionales», los Estados miembros deben cumplir el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que prohíbe la discriminación ejercida por razón de la orientación sexual. El CESE propone que el cumplimiento del artículo 21 quede reflejado en uno de los considerandos del Reglamento.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

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 — La conectividad para un mercado único digital competitivo — Hacia una sociedad europea del Gigabit»

[COM(2016) 587 final]

(2017/C 125/07)

Ponente único: **Ulrich SAMM**

Consulta	Comisión Europea, 24.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.1.2017
Aprobado en el pleno	26.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	163/2/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE destaca que la tecnología digital desempeña un papel cada vez más importante en nuestra economía y vida social. Debe darse la máxima prioridad a una inversión significativa en infraestructuras digitales para que sigan siendo competitivas y permitan crear nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo, sobre todo teniendo en cuenta las inversiones que realizan Estados Unidos y Asia, los principales competidores de Europa.

1.2. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación y las iniciativas conexas de la UE sobre el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), el Plan de Acción 5G para Europa y el régimen de ayuda para las autoridades públicas que deseen ofrecer un acceso wifi gratuito (WiFi4EU).

1.3. Dada la fragmentación de los proveedores de redes en Europa, se necesitan orientaciones a escala de la UE para lograr una modernización coherente y paneuropea en apoyo del mercado único digital.

1.4. El CESE considera que los objetivos estratégicos para 2025 son ambiciosos pero realistas, aunque dependen en buena medida de la financiación nacional (privada y pública); los fondos comunitarios, por su parte, sirven para propiciar y coordinar los proyectos. En este contexto, el CESE apoya la creación y el respaldo de la red de oficinas europeas competentes en materia de banda ancha a nivel regional/nacional, que ayudará a las administraciones locales a aplicar y utilizar los Fondos Estructurales.

1.5. El CESE también acoge favorablemente la introducción de un sistema de bonos, destinado a reducir las cargas y los costes administrativos, en particular para las pequeñas comunidades y las pymes.

1.6. El CESE observa con satisfacción que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) aportan una cuantiosa financiación a las redes de banda ancha de alta velocidad. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) también desempeña un papel importante. El CESE recomienda reforzar este papel apoyando proyectos europeos de gran envergadura para redes de banda ancha de alta velocidad, incluida la red básica transeuropea de transporte, así como definiendo un marco financiero y normativo adecuado.

1.7. Los beneficios económicos y sociales de esta transformación hacia una conectividad de alta velocidad solo se lograrán plenamente si Europa es capaz de ofrecer unas redes de alta capacidad, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas y en todos los sectores de la sociedad. Se necesita una inversión pública puesto que, por sí solo, el mercado no puede cubrir todas las zonas remotas ni garantizar un acceso digital mínimo para los miembros más vulnerables de nuestra sociedad.

1.8. El CESE reconoce el impulso positivo actual en los Estados miembros respecto de los objetivos en materia de banda ancha fijados en la Agenda Digital para Europa en 2010, que sirven de referencia para las políticas y los planes nacionales y regionales en materia de banda ancha.

1.9. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa «WIFI4EU», que promueve un acceso gratuito a internet para todos los europeos en los lugares públicos, administraciones públicas, bibliotecas y hospitales, así como en los espacios al aire libre. Esta iniciativa debería ofrecer a todo el mundo la posibilidad de disponer de una conexión gratuita a internet con la misma identidad digital en toda la UE. En particular, el CESE recomienda adoptar un planteamiento similar al del Reglamento eIDAS ⁽¹⁾ sobre identidad digital, que ofrece garantías para la protección de los datos y la seguridad pública contra el uso incorrecto del servicio (por ejemplo, el terrorismo).

2. Introducción

2.1. Una conexión a internet de muy alta capacidad es una infraestructura clave para transportar datos, al igual que las carreteras, los ferrocarriles, los puertos y los aeropuertos son esenciales para transportar mercancías y personas. El transporte de datos es cada vez más importante para nuestra economía y vida social, por lo que es fundamental que invirtamos en esta infraestructura a fin de seguir siendo competitivos y de permitir la creación de nuevas actividades empresariales y nuevos puestos de trabajo.

2.2. La conectividad a internet es importante para el mercado único digital. La Estrategia de la Comisión para el Mercado Único Digital de mayo de 2015 creó el entorno y las condiciones adecuadas para el despliegue de las redes digitales avanzadas. El CESE ha destacado ya la importancia de estas cuestiones en varios dictámenes ⁽²⁾ ⁽³⁾.

2.3. Las expectativas relativas a la mejora de la calidad de los servicios de conectividad a internet para 2025 están bien documentadas (en particular, en una consulta pública de la Comisión).

2.4. La banda ancha básica disponible actualmente para casi todos los ciudadanos europeos ya no es suficiente. En los próximos diez años, se necesitarán redes de banda ancha de muy alta capacidad (Gigabit) para una gran variedad de aplicaciones, como la internet de los objetos (en su mayoría inalámbricos), la computación en nube, la informática de alto rendimiento y los macrodatos, la televisión de próxima generación o la realidad virtual y aumentada.

2.5. La calidad de los datos no solo se caracteriza por la velocidad, sino también por la latencia y fiabilidad. Una latencia muy inferior a la actual y una alta fiabilidad abrirán la vía a nuevas aplicaciones que requieren un control rápido retroalimentado como, por ejemplo, la conducción conectada y automatizada, la cirugía por control remoto, la internet táctil o la navegación de precisión.

2.6. La Comunicación COM(2016) 587, acompañada del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2016) 300, presenta una visión de la sociedad europea del Gigabit con tres objetivos estratégicos para 2025:

- impulsar el desarrollo socioeconómico a través de la conectividad de alta velocidad,
- dotar de una cobertura (inalámbrica) 5G a todas las zonas urbanas y las principales vías de transporte terrestre, y
- dar acceso a todos los hogares europeos a una conectividad a internet con una velocidad mínima de 100 Mbps.

Estos tres objetivos son fundamentales para el crecimiento y el empleo, la competitividad y la cohesión en Europa.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73).

⁽²⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 92.

⁽³⁾ TEN/601 *Las plataformas en línea* (véase la página ... del presente Diario Oficial).

3. Necesidad de coordinación a escala de la UE

3.1. Europa tiene que hacer frente a la continua modernización de la infraestructura digital de sus principales competidores: EE.UU. y Asia. Tiene la ventaja de que el consumidor paga unos precios más bajos por los servicios de internet, dada la fuerte competencia en su mercado interior, pero el inconveniente de una fragmentación mucho mayor de los proveedores de redes. Existe, por tanto, una clara necesidad de orientaciones a escala de la UE para lograr una modernización coherente y paneuropea en apoyo del mercado único digital.

3.2. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción la Comunicación y las iniciativas conexas de la UE, que el CESE ha tratado en dictámenes específicos sobre ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾:

- un nuevo código de normas para los proveedores de acceso a internet y a los servicios de comunicación — el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas,
- el Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE),
- el Plan de Acción 5G para Europa, y

un régimen de ayuda para las autoridades públicas que deseen ofrecer un acceso wifi gratuito.

3.3. El CESE reconoce que, hasta la fecha, los objetivos en materia de banda ancha fijados en la Agenda Digital para Europa en 2010 han sido aceptados por los Estados miembros y sirven de referencia para sus políticas. De hecho, muchos Estados miembros han adaptado sus planes nacionales o regionales a los objetivos en materia de banda ancha.

3.4. El CESE celebra, asimismo, que los objetivos se hayan incorporado como puntos de referencia a las normas y orientaciones de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), así como a las guías de ayudas estatales a la banda ancha.

3.5. Los objetivos estratégicos para 2025, tal como se presentan en la Comunicación, establecen un calendario para el desarrollo de una infraestructura europea de banda ancha de gran capacidad. Se basan en el supuesto de una aceleración de la tasa de inversión con valores ambiciosos pero realistas:

- una conectividad de alta velocidad para los principales motores socioeconómicos,
- una cobertura 5G ininterrumpida para todas las zonas urbanas y las principales vías de transporte terrestre,
- la conectividad 5G deberá estar disponible como un servicio comercial completo al menos en una gran ciudad de cada Estado miembro para 2020,
- todos los hogares europeos, rurales o urbanos, tendrán acceso a una conexión a internet que ofrezca velocidades de bajada de al menos 100 Mbps, actualizables a alta velocidad,
- los Estados deberán combinar de manera eficaz su apoyo público a través de subvenciones e instrumentos financieros para lograr los objetivos a largo plazo,
- poner en marcha antes de finales de año un Fondo para la banda ancha, basándose en el MCE y el FEIE,
- en el marco de la programación financiera para el período posterior a 2020, ponderar la necesidad de recursos presupuestarios adecuados para la financiación eficiente de la banda ancha en zonas insuficientemente atendidas por el Mecanismo «Conectar Europa»,
- dedicar fondos de apoyo EIE, posiblemente con un porcentaje indicativo, para la transformación digital,
- crear un sistema público de bonos wifi para que las autoridades públicas ofrezcan conexiones wifi gratuitas en los centros urbanos,

⁽⁴⁾ TEN/612 — Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (refundición) (véase la página ... del presente Diario Oficial).

⁽⁵⁾ TEN/613 — Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (véase la página ... del presente Diario Oficial).

⁽⁶⁾ TEN/614 — Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (refundición) (véase la página ... del presente Diario Oficial).

⁽⁷⁾ TEN/615 — Las plataformas en línea (véase la página ... del presente Diario Oficial).

- instar a los Estados miembros a que supervisen el progreso de sus planes nacionales de banda ancha y que los actualicen para finales de 2017,
- crear una plataforma de banda ancha participativa para finales de 2016 con el objetivo de garantizar un elevado nivel de compromiso y la cooperación entre las entidades públicas y privadas relevantes para la inversión en banda ancha y los avances en la ejecución de los planes nacionales de banda ancha,
- establecer y apoyar la red de la UE de oficinas competentes en materia de banda ancha a nivel regional/nacional,

a más tardar el 1 de julio de 2018, evaluar el impacto sobre el coste de los proyectos de banda ancha financiados por la UE y formular directrices sobre la promoción de las mejores prácticas.

3.6. Los beneficios económicos y sociales de esta transformación digital solo se lograrán plenamente si Europa es capaz de garantizar el despliegue y la utilización a gran escala de redes de muy alta capacidad, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas y en todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, el mercado no puede resolver todos los problemas. Concretamente, no podrá:

- cubrir las zonas remotas,
- colmar las grandes lagunas existentes entre la aplicación de tecnologías avanzadas y primeras aplicaciones y los usuarios de nuevos servicios,
- garantizar un acceso digital mínimo para los miembros más vulnerables de nuestra sociedad.

Por consiguiente, será necesario desarrollar programas públicos de apoyo a fin de alcanzar los objetivos para toda la UE y todos los ciudadanos europeos.

4. Nuevas iniciativas para Europa

4.1. El CESE acoge favorablemente la creación y el apoyo de la red de la UE de oficinas competentes en materia de banda ancha a nivel regional/nacional. Esta red será fundamental para las zonas rurales y las pequeñas comunidades. Ayudará a las administraciones locales a recurrir a los Fondos Estructurales, facilitando el intercambio de mejores prácticas y ofreciendo asesoramiento. También representará un gran paso adelante para el desarrollo de las zonas rurales.

4.2. Las estrategias y los instrumentos de la UE son neutros desde el punto de vista tecnológico. Sin embargo, se sabe que solo la fibra de vidrio permite obtener un rendimiento óptimo. Los antiguos monopolios (como Deutsche Telekom) no deberían obstaculizar la instalación de fibra óptica pero, a la vez, deberían seguir invirtiendo en sus infraestructuras de cable de cobre.

4.3. Solo algunos países como Malta, Lituania, Bélgica y los Países Bajos disponen de una cobertura prácticamente global de redes de acceso de nueva generación (RNG). En otros países, la cobertura RNG no está tan extendida. Algunos Estados miembros con infraestructuras actuales menos desarrolladas han sido incluso capaces de saltarse varias etapas tecnológicas. La instalación de fibra óptica les da una ventaja.

4.4. «Eduroam» es el mayor y más eficaz sistema de itinerancia para un acceso gratuito a la wifi en todo el mundo, y se desarrolló en la UE para el mundo académico. Ofrece un acceso gratuito a la wifi a millones de estudiantes y otros miembros del mundo académico. El CESE observa con satisfacción que este éxito podría servir de modelo para la iniciativa «WIFI4EU» que promueve un acceso gratuito a internet para todos los europeos en los lugares públicos, administraciones públicas, bibliotecas y hospitales, así como en espacios al aire libre. Esta iniciativa debería ofrecer a todo el mundo la posibilidad de disponer de una conexión gratuita a internet con la misma identidad digital en toda la UE. En particular, el CESE recomienda adoptar un planteamiento similar al del Reglamento eIDAS sobre identidad digital, que ofrece garantías para la protección de los datos y la seguridad pública contra el uso incorrecto del servicio (por ejemplo, el terrorismo).

4.5. Los bonos, concebidos para apoyar a las pymes, serán utilizados por los entes locales para pagar instalaciones (antenas, cables, etc.). Así pues, las empresas que instalen este material podrán remitir los bonos a la UE para recuperar el dinero. Además de reducir los costes y las cargas administrativas, el sistema permitirá realizar un seguimiento más fácil y fijar objetivos de calidad.

4.6. El CESE acoge favorablemente el objetivo de simetría de la carga y descarga para todos los motores socioeconómicos, que será esencial para muchas aplicaciones futuras.

4.7. El CESE defiende un sistema que garantice a los usuarios finales vulnerables el acceso a una conectividad razonable y adecuada para que puedan participar social y económicamente en la sociedad moderna. WiFi4EU podría ser un elemento de este sistema.

4.8. Los incentivos reglamentarios concedidos a los proveedores de redes para que apoyen los objetivos de la Comunicación COM(2016) 587 no deberían entrar en conflicto con otros objetivos importantes, como la neutralidad de la red.

4.9. A largo plazo, los habitantes de las zonas rurales también deberían poder beneficiarse de una competencia sana y ser libres de elegir su proveedor de acceso a internet. Por consiguiente, las medidas reglamentarias también deberían proporcionar incentivos para dicha competencia.

4.10. La tecnología 5G no solo dará acceso a nuevas aplicaciones móviles, sino que servirá también como tecnología puente para hacer llegar la conectividad de alta velocidad a las zonas rurales más rápidamente. No obstante, solo una infraestructura de fibra proporcionará el ancho de banda con la estabilidad y fiabilidad que requieren muchas nuevas aplicaciones.

5. Financiación

5.1. El CESE observa con satisfacción el fuerte aumento de la financiación procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para las redes de banda ancha de alta velocidad: de 2 700 millones EUR en el período 2007-2013 a alrededor de 6 000 millones EUR para el período 2014-2020. Está previsto que la mayor parte de estas inversiones adopte la forma de subvenciones. Con el efecto palanca de la cofinanciación nacional o regional y la cofinanciación privada, se prevé que durante el período de programación 2014-2020 se inviertan entre 9 000 y 10 000 millones EUR en banda ancha. Este aporte será esencial para que las inversiones comerciales puedan ofrecer la conectividad de alta velocidad a la población rural.

5.2. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) también desempeña un papel importante. Este papel podría reforzarse prestando apoyo a proyectos europeos de gran envergadura para la implantación de redes de banda ancha de alta velocidad, en particular a lo largo de la red transeuropea de transporte, el Gigabit industrial y la Industria 4.0, así como garantizando la representación de la DG Connect en el Comité Director del FEIE. La Comisión también debería tomar la iniciativa de elaborar un marco financiero y normativo apropiado.

5.3. El Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) en el ámbito digital tiene asignado un presupuesto de 150 millones EUR para apoyar el desarrollo de las infraestructuras avanzadas de banda ancha, sobre la base de la puesta a disposición de instrumentos financieros a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Se espera que el componente de banda ancha del Mecanismo «Conectar Europa» movilice al menos 1 000 millones EUR de inversiones adicionales a través de un fondo específico para las infraestructuras de redes de banda ancha, que podría completarse asimismo con el FEIE.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

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 establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas**(Refundición)»**

[COM(2016) 590 final — 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Ponente único: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo: 24.10.2016 Consejo: 9.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.1.2017
Aprobado en el pleno	26.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	162/3/23

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE manifiesta su acuerdo con el contenido general de la propuesta de la Comisión relativa al Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, con su oportunidad, con su modo de enfocar el tema y de efectuar la codificación y la refundición horizontal de las cuatro Directivas existentes (marco, autorización, acceso y servicio universal), agrupándolas en una sola y simplificando la estructura actual para mejorar su coherencia y accesibilidad, en consonancia con el objetivo de adecuación de la reglamentación (REFIT).

1.2 El CESE desea destacar, en particular, la dificultad del ejercicio de refundición de las distintas directivas consideradas y resaltar el excelente trabajo jurídico realizado por primera vez, pero llama la atención sobre la necesidad de una atenta revisión de las distintas versiones lingüísticas para perfeccionar algunos pequeños fallos de redacción.

1.3 El CESE comparte los principales objetivos de la propuesta con vistas a garantizar una mejor conectividad a internet para todos los ciudadanos y empresas en el marco del paquete de iniciativas destinado a hacer más atractiva para todas las empresas la inversión en nuevas infraestructuras de alta calidad en toda la Unión, tanto a escala local como más allá de las fronteras nacionales.

1.4 No obstante, lamenta que se haya optado por dejar fuera la Directiva relativa a la intimidad, lo que hubiera representado para los ciudadanos una clara señal de la acción positiva de la Unión al respecto. Esto priva a la propuesta de uno de los principales pilares de garantía de los intereses más importantes de los usuarios de la red, por lo que constituye uno de sus puntos débiles.

1.5 Lamenta asimismo que la Comisión se haya decantado por una directiva con distintos regímenes de armonización, dejando muchas cuestiones importantes a la discreción de los Estados miembros, de modo que no se impide la fragmentación de los mercados, en vez de haber optado por un reglamento directamente aplicable, estableciendo un nivel más alto de protección de los consumidores y contribuyendo así a una mayor integración del mercado único.

1.6 Como aspectos destacados del régimen propuesto, que el CESE apoya, cabe citar en particular:

a) la preocupación por la accesibilidad de los servicios para los «usuarios con discapacidad» y, en consecuencia, la necesidad de definir mejor «los derechos de los usuarios finales», con la salvedad, fundamental, de que se aplicarán las normas de la Unión relativas a la protección de los consumidores, en especial las Directivas 93/13/CEE, 97/7/CE y 2011/83/UE;

- b) la pertinencia de la formulación de nuevos conceptos y definiciones, importantes para la aclaración y la interpretación del régimen jurídico;
- c) la modificación de los procedimientos de análisis del mercado y la codificación de las mejores prácticas actuales, a fin de garantizar que las obligaciones de acceso solo se impongan cuándo y dónde sean necesarias para atajar las deficiencias del mercado minorista y garantizar resultados al usuario final, asegurando al mismo tiempo unos resultados competitivos;
- d) la facilitación del uso compartido del espectro en redes de 5G y el fomento del acceso de los usuarios finales a la conectividad de base inalámbrica, cuya utilización compartida del espectro, sobre la base de una autorización general o de derechos individuales de uso, puede permitir una explotación intensiva y más eficiente de este recurso escaso;
- e) el refuerzo de la independencia de los reguladores nacionales y otras autoridades competentes destaca por las especiales garantías que se establecen en materia de nombramiento, limitación de los mandatos, autonomía de gestión y cese de los miembros de sus órganos de gestión.

1.7 En cambio, el CESE tiene serias reservas y fundadas dudas, en particular, sobre los aspectos relativos a:

- a) algunas innovaciones introducidas en el «servicio universal», que, con el pretexto de una supuesta modernización del régimen correspondiente, conducen de hecho a la sustitución de servicios e incluso a la supresión de su ámbito de aplicación de una serie de obligaciones, como teléfonos públicos de pago, guías telefónicas completas y servicios de información sobre números de abonados, al convertir en redundante el resultado que se pretende alcanzar;
- b) la definición de «acceso funcional a internet de banda ancha», dado que puede dar lugar a una mera lista arbitraria de servicios de internet accesibles, frente a una conexión de calidad mínima neutra, y conducir, en el futuro, a prácticas discriminatorias en perjuicio de los usuarios finales;
- c) la remisión a los servicios sociales o a la seguridad social, es decir, al presupuesto nacional a través de los impuestos, de la «ayuda a los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales con el fin de garantizar la asequibilidad de los servicios de acceso funcional a internet y de comunicaciones vocales, al menos en una ubicación fija», lo que sustrae a los proveedores de servicios tales obligaciones y les permite financiar únicamente los sectores rentables, lo que protege sus intereses y reduce el alcance del servicio universal y los derechos de los consumidores; del mismo modo, deberán cubrirse con fondos públicos los costes del servicio público, al suprimir la posibilidad de repartir los costes, anteriormente prevista;
- d) la elección del método de armonización máxima de los derechos de los usuarios finales con un nivel bajo de protección, lo cual reduce los derechos de los usuarios por deseo de simplificar y es contrario a la posición sistemáticamente defendida por el CESE;
- e) la abolición de determinadas obligaciones reglamentarias y la disminución de derechos o garantías anteriores con el pretexto, no demostrado, de que ya no son necesarias o de que están cubiertas por la legislación general de protección del consumidor, como por ejemplo, la supresión de la facultad de los reguladores nacionales de imponer directamente la regulación de los precios al público de los operadores con peso significativo en el mercado (PSM) o determinadas disposiciones relativas a los contratos, la transparencia, la equivalencia de acceso de los usuarios discapacitados, los servicios de guía telefónica y la interoperabilidad de los equipos de televisión digital;
- f) la deficiente regulación de determinadas prácticas denunciadas como abusivas en los contratos celebrados con los usuarios, como sucede con los límites máximos de duración de los contratos o de rescisión de estos, las renovaciones de contratos en caso de ofertas agregadas, la ausencia de sanciones para garantizar la eficiencia del proceso de cambio de proveedor para el usuario final y el mantenimiento de la obligación de compensación por el usuario final del «valor *pro rata temporis* del equipo subvencionado incluido en el contrato en el momento de su formalización y un reembolso *pro rata temporis* en concepto de cualquier otra ventaja promocional designada como tal en el momento de la formalización del contrato»;

- g) por último, el hecho de que la propuesta no responde al deseo expresado por el Consejo de un «Código europeo de derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas», con el objetivo de «contar con un instrumento sencillo y fácil de utilizar, a nivel de la UE, que agrupe todos los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas en los ámbitos de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y de la protección del consumidor».

2. Breve resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 Propuesta de Directiva

2.1.1 En el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital (MUD)⁽¹⁾ y dadas las rápidas y profundas transformaciones recientes de las estructuras del mercado de las comunicaciones electrónicas y la aparición de tipos de agentes anteriormente desconocidos que compiten con los operadores de telecomunicaciones tradicionales, junto con el crecimiento en cantidad y popularidad de los servicios de contenidos en línea, se hacía necesaria una revisión y actualización del marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas, cuya matriz data de 2009, a fin, en particular, de que los ciudadanos y las empresas pudieran disfrutar de un acceso sin fisuras a actividades en línea y desarrollar estas últimas en condiciones de competencia leal. Garantizar una mejor conectividad a internet para todos los ciudadanos y empresas es el principal objetivo perseguido por la Comisión con su propuesta publicada el 14 de septiembre de 2016⁽²⁾.

2.1.2 Esta propuesta forma parte de un paquete destinado a hacer más atractiva para todas las empresas la inversión en nuevas infraestructuras de alta calidad en toda la Unión, tanto a escala local como más allá de las fronteras nacionales, e integra asimismo una propuesta de Reglamento por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y una Comunicación de la Comisión titulada «La conectividad para un mercado único digital competitivo — hacia una sociedad europea del Gigabit». También se ha presentado un plan de acción para la implantación de servicios 5G en toda la Unión a partir de 2018 y una propuesta de Reglamento relativa al fomento de la conectividad a Internet de las comunidades locales — WIFI4EU.

2.1.3 Todos estos instrumentos contribuyen a los tres grandes objetivos estratégicos de conectividad para 2025:

- a) todos los principales agentes socioeconómicos deben tener acceso a una conectividad extremadamente alta, del orden de gigabits;
- b) todos los hogares europeos, rurales o urbanos, deben tener acceso a una conectividad que ofrezca una velocidad de descarga de al menos 100 Mbps, actualizable a velocidades del orden de gigabits;
- c) todas las zonas urbanas, así como las principales carreteras y ferrocarriles, deben tener cobertura ininterrumpida de 5G; como objetivo intermedio, la 5G debe estar comercialmente disponible al menos en una de las principales ciudades de cada Estado miembro de la UE en 2020.

2.1.4 La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y persigue realizar el mercado interior de las comunicaciones electrónicas y garantizar su funcionamiento, optando por una refundición horizontal de las cuatro Directivas existentes (marco, autorización, acceso y servicio universal), agrupándolas en una sola y simplificando la estructura actual, a fin de mejorar su coherencia y accesibilidad en consonancia con el objetivo de adecuación de la reglamentación (REFIT), de modo que adquiere la forma de un auténtico Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

2.1.5 En función de los temas tratados, la propuesta opta por distintas formas de armonización legislativa, que van desde la armonización plena selectiva, por ejemplo por lo que respecta a las normas de protección de los usuarios finales, hasta una armonización mínima de los cometidos de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) a un alto nivel, o una armonización máxima en las cuestiones relativas al espectro.

2.1.6 La propuesta se ha basado en una extensa consulta pública a las partes interesadas durante un período de doce semanas, en el asesoramiento especializado externo del Parlamento y del Consejo, además de en varios estudios que se exponen y comentan en detalle en la evaluación de impacto, así como en un panel de expertos de alto nivel constituido en el marco del estudio SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 Con esta propuesta, la Comisión pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- a) un aumento de la competencia y una mayor previsibilidad de las inversiones;
- b) una mejor utilización de las radiofrecuencias;
- c) una mayor protección del consumidor en aquellos ámbitos en los que la legislación general de protección del consumidor resulta insuficiente, debido a las necesidades específicas del sector;
- d) un entorno en línea más seguro para los usuarios y unas normas más equitativas para todos los participantes.

2.1.8 En resumen, varias de las modificaciones propuestas, en particular las relativas al espectro, al servicio universal, al acceso, a los usuarios finales, a la numeración y a la gobernanza política, tienen por objeto introducir normas claras, facilitar a las partes la comprensión de sus derechos y obligaciones y evitar el exceso de reglamentación y las cargas administrativas.

2.1.9 Las modificaciones propuestas incluyen, en particular: la simplificación y orientación geográfica del Reglamento relativo al acceso; la utilización (en la medida de lo posible) de autorizaciones generales en vez de licencias individuales de espectro; el fomento de la comercialización secundaria de espectro; la supresión de determinadas obligaciones de servicio universal, como la necesidad de garantizar la oferta de teléfonos públicos y guías telefónicas físicas; la restricción del ámbito de aplicación del servicio universal; la aclaración del ámbito de aplicación del marco reglamentario y la supresión de obligaciones en materia de protección del consumidor, siempre que ya estén cubiertas por la legislación o sean atendidas de manera satisfactoria por el mercado; y la armonización y aclaración de las normas y la gobernanza de la comunicación de máquina a máquina (M2M).

2.1.10 La Comisión propone asimismo reforzar el papel de las autoridades nacionales de reglamentación y del ORECE a fin de garantizar una aplicación coherente y previsible de las normas en todo el mercado único digital, limitando la fragmentación y las incoherencias actuales para potenciar una gobernanza eficiente de las nuevas instituciones ⁽³⁾.

2.2 El método de refundición

2.2.1 La Comisión no se limitó a efectuar una mera «codificación» integrando el contenido de las distintas directivas anteriores en un todo armónico y coherente, pero sin alterar su contenido, como acostumbra a hacer en la mayoría de los casos. En lugar de ello, quiso hacer uso de la facultad que le confiere el Acuerdo interinstitucional firmado el 28 de noviembre de 2001 ⁽⁴⁾ para proceder, simultáneamente a la integración horizontal de los distintos actos anteriores en un solo acto legislativo, a modificaciones profundas y sustanciales de su régimen (las denominadas «modificaciones de fondo»).

2.2.2 En este ejercicio de simplificación legislativa, codificación y modificación sustancial del régimen jurídico de un acto legislativo, se debe respetar «íntegramente el procedimiento legislativo normal de la Comunidad» (apartado 5 del Acuerdo), recabando en particular el dictamen del CESE, y la propuesta de refundición se debe ajustar a una serie de criterios y normas expresamente enunciados en los apartados 6 y 7 del citado Acuerdo.

3. Observaciones generales

3.1 Aspectos que no se considerarán en el presente Dictamen

3.1.1 El CESE considera, tanto por las limitaciones impuestas a la extensión de sus dictámenes como por la propia naturaleza de la propuesta, que no debe pronunciarse de nuevo sobre la materia que pasa sin modificaciones de los actos legislativos anteriores a la presente propuesta, salvo cuando sea absolutamente necesario para la comprensión de alguno de los aspectos tratados.

3.1.2 En efecto, el CESE ya tuvo oportunidad en dictámenes anteriores de pronunciarse en detalle sobre todas esas cuestiones, por lo que se limita a confirmar sus posiciones en lo que a ellas atañe.

3.1.3 Tampoco se pronunciará aquí, en detalle, sobre los aspectos relacionados con la estructura y el funcionamiento del ORECE, que se analizarán detenidamente en el Dictamen que está elaborando de forma paralela a este.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ DO C 77 de 28.3.2002, p. 1.

3.2 Valoración de la orientación general de la propuesta examinada

3.2.1 El CESE desea comenzar por felicitar a la Comisión por la oportunidad de su iniciativa, ampliamente justificada por razones de mercado, evolución tecnológica y protección jurídica de los usuarios de las comunicaciones electrónicas, que hacen necesaria una refundición del marco jurídico que garantice a los ciudadanos un acceso sin fisuras a actividades en línea y permita a las empresas desarrollar dichas actividades en condiciones de competencia leal, pero también por la técnica utilizada de refundición, que constituye un instrumento muy adecuado en el marco general del REFIT, debiendo lamentar tan solo el poco uso que de él hace la Comisión.

3.2.2 En este aspecto concreto, el CESE desea felicitar a la Comisión por la corrección formal del difícil ejercicio de refundición que ha efectuado, con un riguroso cumplimiento formal de las normas establecidas, lamentando solo que no adopte el procedimiento de la publicación simultánea de una versión «limpia» de más fácil lectura, como el CESE ha sugerido varias veces.

3.2.3 También desea manifestar su acuerdo con la mayoría de nuevas normas introducidas en la propuesta de nuevo acto legislativo y con el modo en que ha hecho compatibles esos mecanismos jurídicos con otras políticas comunitarias, ya sea la normativa específica en vigor en el sector, ya sean, en particular, los principios del Derecho de la competencia y la legislación horizontal en materia de protección del consumidor.

3.2.4 El CESE considera, no obstante, que se habría ganado en simplicidad y certidumbre jurídicas si, en vez de elegir la opción —por lo demás no debidamente justificada— de una Directiva tan amplia y extensa y con tantos aspectos dejados a la regulación nacional, se hubiese optado por un reglamento marco, de aplicación directa inmediata y uniforme en todos los Estados miembros, como llegó a proponer la Comisión, declinado en directivas específicas para algunas de las materias abarcadas, sujetas a distintos grados de armonización en función de las condiciones de los mercados y la naturaleza de las materias. El tiempo de tramitación (no menos de dieciocho meses), transposición (no menos de dos años) y aplicación aplaza la entrada en vigor de este nuevo régimen a no antes de 2021/2022.

3.2.5 Por otro lado, haber dejado fuera la Directiva relativa a la intimidad, cuya propuesta se publicó el 10 de enero de 2017 [COM(2017) 10 final], que es uno de los temas centrales y más importantes del paquete, si bien se comprende por cuestiones de calendario legislativo, no deja de constituir un punto débil de la propuesta, que se presenta privada de uno de los principales pilares de garantía de los intereses más importantes de los usuarios de las redes, lo que aplaza a un futuro lejano la compatibilización de la reglamentación actual con el futuro instrumento relativo a la intimidad y crea mayores dificultades de transposición y aplicación del conjunto de medidas.

3.2.6 También han quedado fuera el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión ⁽⁵⁾ y determinados aspectos de la Comunicación de la Comisión «Promover el uso compartido de recursos del espectro radioeléctrico en el mercado interior», que merecían haber sido incluidos en este Código ⁽⁶⁾.

3.2.7 Por último, es evidente que la propuesta no responde al deseo expresado por el Consejo de un «Código europeo de derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas», con el objetivo de «contar con un instrumento sencillo y fácil de utilizar, a nivel de la UE, que agrupe todos los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas en los ámbitos de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y de la protección del consumidor» ⁽⁷⁾, como tampoco a la intención expresada en la Agenda Digital de «emitir, de aquí a 2011, un código de derechos en línea de la UE que resuma, de manera clara y accesible, los derechos de los usuarios digitales vigentes en la UE» ⁽⁸⁾.

4. Observaciones específicas

4.1 Asunto y objetivo

El CESE celebra que la Comisión haya tenido el cuidado de resaltar en el artículo 1 la cuestión de la accesibilidad de los servicios para los «usuarios con deficiencia» y la necesidad de definir mejor «los derechos de los usuarios finales». En este sentido reviste especial importancia la salvedad expresada en el artículo 1, apartado 4, según el cual las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de la normativa comunitaria de la Unión en materia de protección de los consumidores, en particular las Directivas 93/13/CEE, 97/7/CE y 2011/83/UE, y de la normativa nacional conforme con el Derecho comunitario de la Unión, con respecto a las cuales el CESE acaba de elaborar los correspondientes estudios de evaluación. (Documentos informativos INT/795 y 796 aprobados durante el pleno de diciembre de 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ 3017.a reunión del Consejo, 31 de mayo de 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 Definiciones

Por lo que respecta a las definiciones, el CESE destaca la pertinencia de la formulación de nuevos conceptos, como los de «red de muy alta capacidad», «servicio de comunicaciones interpersonales», «servicio de comunicaciones interpersonales basado en números», «seguridad» de las redes o servicios, «punto de acceso inalámbrico de área pequeña», «red de área local radioeléctrica» (RLAN), «uso compartido del espectro radioeléctrico», «espectro radioeléctrico armonizado», «punto de respuesta de seguridad pública (PSAP)», «PSAP más apropiado», «comunicación de emergencia» y «servicio de emergencia», que son relevantes para el régimen jurídico.

4.3 Objetivos

4.3.1 En cuanto a los objetivos, el CESE señala el importante aspecto de la colaboración entre las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes, así como entre los Estados miembros y el ORECE para su consecución, a pesar de que el «modelo» de su preferencia se orienta en un sentido distinto, como ya indicó en su Dictamen sobre el nuevo estatuto del ORECE.

4.3.2 En este sentido, cabe resaltar la redefinición de las obligaciones de las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes, así como del ORECE, establecidas en el artículo 3, apartado 2.

4.3.3 También es importante la cooperación entre los Estados miembros, a través del Grupo de política del espectro radioeléctrico creado por la Decisión 2002/622/CE de la Comisión, así como entre sí y con la Comisión y, si así lo solicitan, con el Parlamento Europeo y el Consejo, en pro de la planificación y coordinación estratégicas de los enfoques relativos a la política del espectro radioeléctrico en la Unión.

4.4 Algunas cuestiones de especial interés

4.4.1 Dado que en el marco del presente Dictamen es imposible analizar todas las disposiciones examinadas, el CESE ha querido concentrarse en las que considera de mayor importancia social.

4.4.2 Regulación del acceso

4.4.2.1 El CESE celebra que las normas relativas al acceso no se hayan modificado sustancialmente y conviene con la Comisión en el aligeramiento de los procedimientos y en la consideración de la conectividad ubicua de muy alta capacidad (VHC) como objetivo capital del marco regulador del sector, junto con el fomento de la competencia, la realización del mercado interior y la protección del consumidor.

4.4.2.2 El CESE apoya las modificaciones concretas de la regulación del mercado encaminadas a exigir a los reguladores que identifiquen las tendencias inversoras y a permitir que las autoridades públicas busquen inversores en las zonas peor cubiertas. De este modo, se mejorará la transparencia sobre el despliegue planeado de la red, lo que proporcionará a los inversores más previsibilidad y permitirá a los reguladores tener mejor en cuenta, en sus análisis de mercado, las especificidades geográficas.

4.4.2.3 Está de acuerdo con la Comisión en la modificación de los procedimientos de análisis del mercado y en la codificación de las mejores prácticas actuales, a fin de garantizar que las obligaciones de acceso solo se impongan cuándo y dónde sean necesarias para atajar deficiencias del mercado minorista y garantizar resultados al usuario final, asegurando al mismo tiempo unos resultados competitivos. No obstante, el CESE no considera justificado ampliar de tres a cinco años el período de análisis del mercado.

4.4.2.4 Por último, el CESE está de acuerdo en que la competencia basada en la infraestructura constituye una de las formas más eficaces de proporcionar una nueva o mejor conectividad a internet en zonas en las que la densidad de la población puede absorber más que una red.

4.4.3 Asignación del espectro

4.4.3.1 A pesar de que la Unión fue la primera en desarrollar tecnologías inalámbricas 4G, en comparación con otras regiones se registran retrasos en su implantación. Dado que la asignación y la gestión del espectro son, en principio, competencia de los Estados miembros, en general se ha atribuido a ese hecho la fragmentación de los mercados, con un impacto negativo directo en la cobertura de la red inalámbrica y la penetración en toda Europa, lo que, de mantenerse, puede poner en peligro el éxito de la introducción de los servicios de 5G en Europa y la implantación de nuevos servicios innovadores.

4.4.3.2 Por esa razón, la propuesta se propone imponer un conjunto de normas comunes, como un período de licencia mínimo para garantizar el rendimiento de la inversión, un mayor margen para el comercio del espectro, la coherencia y objetividad de las medidas reglamentarias (reserva, modalidades de organización de la subasta, precios máximos y bloques de espectro, reserva excepcional del espectro) y una revisión por pares entre los reguladores nacionales para garantizar la coherencia de las prácticas de asignación en el marco del ORECE. Por otro lado, los operadores deben comprometerse a utilizar el espectro que se les confíe de forma eficaz.

4.4.3.3 El CESE está de acuerdo con este nuevo enfoque en la medida en que, además de acelerar los procesos de asignación del espectro para las comunicaciones electrónicas, con plazos claros para la puesta a disposición del espectro en el mercado, los inversores en la próxima generación de banda ancha inalámbrica cuentan con una mayor previsibilidad y coherencia por lo que respecta a los futuros modelos de licencia y a las condiciones esenciales para la asignación o la renovación de derechos nacionales en materia de espectro.

4.4.3.4 Por último, el CESE celebra que se facilite el uso compartido del espectro en redes 5G y que se promueva el acceso de los usuarios finales a la conectividad de base inalámbrica. En efecto, un uso compartido del espectro, sobre la base de una autorización general o de derechos individuales de uso, puede permitir una explotación intensiva y más eficiente de este recurso escaso. Los usuarios del espectro radioeléctrico en el régimen de autorización general gozarán de una mayor protección reglamentaria contra interferencias perjudiciales, de forma que se eliminen los obstáculos a la implantación de puntos de acceso inalámbricos y sea más fácil para el usuario final acceder a la internet inalámbrica compartida.

4.4.4 *Redefinición del régimen de servicio universal*

4.4.4.1 El régimen «renovado» de servicio universal y las modificaciones a los servicios y normas de protección de los usuarios finales son los aspectos que más reservas suscitan al CESE. Además, el servicio universal era ya uno de los aspectos más criticados en dictámenes anteriores del CESE.

4.4.4.2 Hace mucho tiempo que la ampliación de este servicio a otros servicios, como los servicios móviles y el acceso a internet de banda ancha, constituye una prioridad. No obstante, con el pretexto de una supuesta modernización del régimen de servicio universal, lo que la propuesta hace de hecho es sustituir servicios e incluso eliminar de su ámbito de aplicación una serie de obligaciones, como teléfonos públicos de pago, guías telefónicas completas y servicios de información sobre números de abonados, al convertir en redundante el resultado que se pretende alcanzar. El CESE desconoce si el sector tiene la suficiente madurez para garantizar la prestación de esos servicios sin las obligaciones de servicio universal. El hecho de que el artículo 82 permita a los Estados miembros «seguir garantizando la disponibilidad o asequibilidad de servicios distintos del servicio de acceso funcional a internet» no solo se supedita a que «la necesidad de dichos servicios» esté «debidamente demostrada teniendo en cuenta las circunstancias nacionales», sino que abre la puerta al abandono de dichos servicios a corto plazo por la carga que representan.

4.4.4.3 El CESE cuestiona la definición de «acceso funcional a internet de banda ancha», dado que puede dar lugar a una mera lista arbitraria de servicios de internet accesibles, frente a una conexión de calidad mínima neutra, y conducir, en el futuro, a prácticas discriminatorias en perjuicio de los usuarios finales.

4.4.4.4 Es cierto que el artículo 79 impone a los Estados miembros que velen «por que todos los usuarios finales en su territorio tengan acceso a un precio asequible, habida cuenta de las condiciones nacionales específicas, a los servicios de acceso funcional a Internet y de comunicaciones vocales disponibles con la calidad especificada en su territorio, incluida la conexión subyacente, al menos en una ubicación fija», pudiendo incluso «exigir a las empresas que suministren tales servicios que ofrezcan a [los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales] opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales», aplicando «tarifas comunes, incluida la equiparación geográfica, en la totalidad del territorio nacional».

No obstante, en el artículo 80, apartados 4 y 5, de la propuesta, se remite a los servicios sociales o a la seguridad social, es decir, al presupuesto nacional a través de los impuestos, la ayuda a «los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales con el fin de garantizar la asequibilidad de los servicios de acceso funcional a Internet y de comunicaciones vocales, al menos en una ubicación fija», lo que sustrae a los proveedores de servicios tales obligaciones.

4.4.4.5 Además, todo el sistema de financiación del servicio público en caso de que las autoridades nacionales de reglamentación consideren que una empresa está sometida a una carga injusta se ha limitado con la introducción de «un mecanismo de compensación, con cargo a los fondos públicos y en condiciones de transparencia, a favor de dicha empresa por los costes netos que se determine». Es decir, una vez más, se deben cubrir los costes del servicio público mediante el presupuesto nacional por la vía de la fiscalidad (especialmente en ausencia de proveedores en las zonas no rentables del servicio destinado al público), al suprimir la posibilidad de repartir los costes anteriormente prevista en el artículo 13, letra b), de la Directiva derogada, en la que se disponía: «b) repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas».

4.4.5 *Derechos de los usuarios finales*

4.4.5.1 No obstante, lo que presenta más dificultades para el CESE es el nuevo título relativo a los derechos de los usuarios finales, pues no comparte, a la luz de la mayoría de sus dictámenes en la materia, las soluciones adoptadas, empezando por la elección de una armonización máxima con arreglo al artículo 94. El CESE ha defendido que, en las cuestiones que afecten a los derechos de los consumidores, se deben adoptar directivas de armonización mínima o reglamentos que consagren el más alto nivel de protección de los consumidores.

4.4.5.2 No considera aceptable la abolición de determinadas obligaciones reglamentarias ni la disminución de derechos o garantías anteriores con el pretexto no demostrado de que ya no son necesarias o de que están cubiertas por la legislación general de protección del consumidor, como por ejemplo, la supresión de la facultad de los reguladores de imponer directamente la regulación de los precios al público de los operadores con PSM o determinadas disposiciones relativas a los contratos, la transparencia, los servicios de guía telefónica y la interoperabilidad de los equipos de televisión digital (artículos 95 a 98 y 103 a 105).

4.4.5.3 De igual forma, la propuesta de la Comisión tampoco considera que determinadas situaciones que han sido denunciadas como prácticas abusivas en los contratos celebrados con los usuarios necesitan regularse mejor, como sucede con los límites máximos de duración de los contratos o de rescisión de estos, las renovaciones de contratos en caso de ofertas agregadas, la ausencia de sanciones para garantizar la eficiencia del proceso de cambio de proveedor para el usuario final y el mantenimiento de la obligación de compensación por el usuario final del «valor *pro rata temporis* del equipo subvencionado incluido en el contrato en el momento de su formalización y un reembolso *pro rata temporis* en concepto de cualquier otra ventaja promocional designada como tal en el momento de la formalización del contrato».

4.4.5.4 No obstante, celebra cierto número de disposiciones nuevas, como, por ejemplo, una mejor comprensión de los contratos mediante un contrato que resuma lo esencial de la información simplificada, el suministro de instrumentos de control del consumo, herramientas de comparación de precios y de calidad, o la prohibición de la discriminación en función de la nacionalidad o del país de residencia.

4.5 *Autoridades de reglamentación y otras autoridades competentes*

4.5.1 En lo que atañe a los cometidos de las autoridades de reglamentación y otras autoridades competentes es especialmente importante la refundición del actual artículo 5, apartado 1.

4.5.2 En particular, por lo que respecta a la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación y de otras autoridades competentes, destacan las disposiciones de los artículos 7 a 9 por las especiales garantías que se establecen en materia de nombramiento, limitación de los mandatos, autonomía de gestión y cese de los miembros de sus órganos de gestión.

4.6 *Resolución extrajudicial de litigios*

4.6.1 Especialmente importante es la preocupación de la propuesta por garantizar unos procedimientos extrajudiciales transparentes, no discriminatorios, sencillos, rápidos, equitativos y poco onerosos para resolver los litigios surgidos entre consumidores y empresas proveedoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y diferentes de los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de números y que se refieran a las condiciones o la ejecución de los contratos relativos al suministro de estas redes o servicios.

4.6.2 Más importante aún es la posibilidad que se concede a los Estados miembros de ampliar el acceso a estos procedimientos a otros usuarios finales, en particular a las microempresas y pequeñas empresas.

4.6.3 Pero, en caso de litigios transfronterizos, la propuesta presenta una solución que adolece de la falta de procedimientos instituidos a escala comunitaria para este tipo de litigios, y se enreda en una compleja maraña procedimental de dudosos resultados tanto en términos de eficacia como de garantía efectiva de una equitativa compaginación de intereses en plazo útil, para que al final todo acabe en una acción judicial.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

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 el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas»

[COM(2016) 591 final — 2016/0286 (COD)]

(2017/C 125/09)

Ponente único: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 24.10.2016 Consejo de la Unión Europea, 25.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	118/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En varios de sus dictámenes, el CESE se ha declarado favorable al refuerzo de los cometidos, competencias y poderes del ORECE, a fin de dotarlo de la capacidad necesaria para desempeñar una efectiva función reguladora del sector a escala europea.

1.2. En consecuencia, está de acuerdo en líneas generales con la intención subyacente a la propuesta de la Comisión.

1.3. No obstante, lamenta que la Comisión no se haya inclinado más bien por la que identifica como cuarta opción, que descarta injustificadamente, prefiriendo mantener el ORECE en el ámbito de la mera cooperación o coordinación, aunque reforzadas.

1.4. El CESE está convencido de que, tal como ha defendido, solo una opción que transforme el ORECE en una auténtica autoridad reguladora podrá garantizar, con una visión de futuro, una regulación adecuada a escala europea o mundial de los nuevos servicios paneuropeos o mundiales, que actualmente están, en gran medida, sin regular o sujetos a marcos reguladores poco claros (M2M, OTT y otros ámbitos de suma importancia para la Unión, como la itinerancia o los mercados transnacionales) o los procedimientos vinculantes a nivel paneuropeo para la asignación de bandas específicas.

1.5. Un aspecto que merece una atenta revisión y valoración es el relativo a la composición, la organización y el funcionamiento de la sala de recurso, a fin de garantizarle en todas las situaciones una auténtica independencia e imparcialidad y un adecuado régimen de recursos, en especial cuando se trate de decisiones relativas a conflictos transfronterizos.

2. Breve resumen de la propuesta

2.1. En su comunicación de mayo de 2015 «Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»⁽¹⁾ («Estrategia MUD»), la Comunicación señalaba que la evolución de la tecnología y del mercado hacía necesario reforzar el marco institucional mediante la consolidación del papel del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, «ORECE»). En su Resolución «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»⁽²⁾, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a que integrara aún más el mercado único digital, garantizando un marco institucional más eficiente, uno de los medios para lo cual sería fortalecer la función, la capacidad y los poderes de decisión del ORECE con vistas a conseguir una

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

⁽²⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2016, sobre la iniciativa titulada «Hacia un Acta del Mercado Único Digital» [TA(2016)0009].

aplicación coherente del marco reglamentario para las comunicaciones electrónicas, garantizar la supervisión eficaz del ORECE sobre el desarrollo del mercado único y resolver los litigios transfronterizos.

2.2. La presente propuesta debe considerarse conjuntamente con la propuesta de Directiva por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas ⁽³⁾, en la que se confía al ORECE la realización de tareas adicionales que contribuirán a garantizar la aplicación coherente del marco regulador y permitirán promover el desarrollo del mercado de las comunicaciones electrónicas en toda la Unión. Además, el ORECE también contribuirá a facilitar el acceso a la conectividad de datos de muy alta capacidad y su utilización, a fomentar la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como a promover los intereses de los ciudadanos de la Unión.

2.3. El principal objetivo de la propuesta es, pues, reforzar el papel institucional del ORECE y mejorar su estructura de gobernanza y, al mismo tiempo, transformar el ORECE y la Oficina del ORECE en una agencia de pleno derecho con un mandato más amplio, de forma que pueda desempeñar sus futuros cometidos y proseguir el trabajo desarrollado por el ORECE y la puesta en común de conocimientos de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), adaptando su estructura, así como su gobernanza, funcionamiento, programación y responsabilización, a la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 19 de julio de 2012, sobre las agencias descentralizadas («enfoque común») ⁽⁴⁾. La propuesta incorpora asimismo al Reglamento ORECE los cometidos asignados al ORECE por el Reglamento (UE) 2015/2120, recientemente adoptado, que establece las normas para garantizar una internet abierta y suprimir los recargos por itinerancia ⁽⁵⁾. Queda fuera, sin embargo, la revisión de la Directiva sobre la intimidad y las comunicaciones electrónicas ⁽⁶⁾, cuya propuesta prometió la Comisión para finales de 2016.

2.4. Para lograr este objetivo, la Comisión consideró cuatro opciones: la primera de ellas no efectuar cambios; la segunda, un mero refuerzo de competencias y de la función consultiva; la tercera y elegida, mantener el papel consultivo con determinados poderes prenormativos y mejorar el proceso de revisión del mercado y de asignación de derechos de uso del espectro radioeléctrico, que expone en detalle; y la cuarta, que descarta de entrada, crear un auténtico regulador de la Unión, como una agencia reforzada con los recursos necesarios para acoger una transferencia de competencias de ejecución, incluidas las de supervisión y aplicación, con competencias vinculantes en ámbitos en los que sea necesario garantizar la aplicación uniforme de las normas de la Unión.

2.5. El articulado siguiente constituye el desarrollo jurídico de la opción elegida, que se analizará seguidamente.

3. Observaciones generales

3.1. En varios de sus dictámenes ⁽⁷⁾, el CESE se ha mostrado favorable al refuerzo de los cometidos, competencias y poderes del ORECE, a fin de dotarlo de la capacidad necesaria para desempeñar una función reguladora efectiva del sector a escala europea. En consecuencia, está de acuerdo en líneas generales con la intención subyacente a la propuesta de la Comisión.

⁽³⁾ COM(2016) 590 final, sobre la que el CESE emitió su Dictamen TEN/612, Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (véase la página ... del presente Diario Oficial).

⁽⁴⁾ Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 19 de julio de 2012, sobre las agencias descentralizadas.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1), con respecto a cuya propuesta el CESE adoptó el Dictamen TEN/534 (DO C 177 de 11.6.2014, p. 64).

⁽⁶⁾ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37); situación ya analizada en el Dictamen TEN/612, Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (véase la página ... del presente en el Diario Oficial).

⁽⁷⁾ Por ejemplo:

— Dictamen del CESE sobre la propuesta de revisión del Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012 [COM(2016) 399 final] (DO C 34 de 2.2.2017, p. 162, punto 4.7),

— Dictamen del CESE sobre las propuestas de la Comisión relativas a nuevas medidas en el Mercado Único Digital Europeo [COM(2013) 627 final y COM(2013) 634 final] (DO C 177 de 11.6.2014, p. 64, punto 4.7.1),

— Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Promover el uso compartido de recursos del espectro radioeléctrico en el mercado interior» [(COM(2012) 478 final] (DO C 133 de 9.5.2013, p. 22, punto 4.10),

— Dictamen del CESE sobre «Mercado interior digital inclusivo» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 8, punto 3.1.1.1),

— Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «La internet abierta y la neutralidad de la red en Europa» [COM(2011) 222 final] (DO C 24 de 28.1.2012, p. 139, punto 2.4.1),

— Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico [COM(2010) 471 final] y sobre la Comunicación de la Comisión — Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital [COM(2010) 472 final] (DO C 107 de 6.4.2011, p. 53, puntos 2.13 y 2.14).

3.2. No obstante, el CESE ha tendido a una solución más próxima a la denominada «cuarta opción» de la Comisión, por entender que operaciones de mera cosmética de su estatuto no bastan para convertirlo en una auténtica autoridad reguladora.

3.3. Así lo declaró expresamente en su dictamen TEN/534: «[a] juicio del CESE, los cambios propuestos en el estatus del ORECE, con un puesto de presidente a tiempo completo del Consejo de Reguladores, puede resultar insuficiente a la luz de los desafíos en materia de competitividad y la necesidad de crear incentivos para la inversión, especialmente para las comunicaciones de banda ancha y la red NGN/NGA». (Punto 4.7.1).

3.4. En efecto, para el desempeño de cometidos en los que ya es notoria la ausencia de una regulación adecuada, como son los nuevos servicios paneuropeos o mundiales, que actualmente están, en gran medida, sin regular o sujetos a marcos reguladores poco claros (M2M, OTT y otros ámbitos de suma importancia para la Unión, como la itinerancia o los mercados transnacionales) o los procedimientos vinculantes a nivel paneuropeo para la asignación de bandas específicas, asociados a las nuevas competencias que se le han otorgado no parece aceptable mantener el nivel de intervención del ORECE en el ámbito de la mera cooperación o coordinación, aunque sean reforzadas, y ello no solo en la presente propuesta sino también en la relativa al Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

3.5. Esta propuesta no presenta ciertamente una visión de futuro en el sentido de una mayor integración del mercado único digital, pues sígue permitiendo la fragmentación reguladora a través de las ARN nacionales.

3.6. Tal vez eso explique los resultados poco alentadores de la evaluación del ORECE reflejados en la propuesta, en términos de relevancia, eficacia, eficiencia y valor añadido, del modelo en el que, a pesar de todo, se pretende insistir.

4. Observaciones específicas

4.1. En general, la parte dispositiva sigue, por lo que respecta a la definición de competencias, organización y funcionamiento, el modelo común para las agencias del mismo tipo, definido en la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas, y no suscita observaciones especiales.

4.2. No obstante, la sala de recurso merece un comentario por lo que respecta a las garantías sobre «la imparcialidad y la independencia de sus miembros, basándose en criterios transparentes y objetivamente verificables, que definirán las agencias», en particular «la selección de los miembros de las salas de recursos entre el personal la agencia o el Consejo de Administración de esta se tratará con sumo cuidado y se velará por que en ningún caso vaya en menoscabo de los citados principios de imparcialidad e independencia» (apartado 21 de la Declaración).

4.3. En comparación con lo que sucede en otros órganos idénticos, como la EUIPO⁽⁸⁾, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales⁽⁹⁾, la Agencia Europea de Seguridad Aérea⁽¹⁰⁾ y la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas⁽¹¹⁾, por citar solo algunos, sorprende al CESE la parquedad de las disposiciones que, en los artículos 11 a 14 de la propuesta, definen el marco jurídico de la sala de recurso.

4.4. El CESE observa, en efecto, que todos los reglamentos relativos a las normas de organización y procedimiento de las instancias de recurso de las citadas agencias establecen en detalle el procedimiento aplicable y que las decisiones emitidas pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de la Unión Europea, cuyas sentencias pueden recurrirse a su vez ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre cuestiones de derecho.

⁽⁸⁾ Reglamento (CE) n.º 216/96 de la Comisión, de 5 de febrero de 1996 (DO L 28 de 6.2.1996), modificado por el Reglamento (CE) n.º 2082/2004 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2004 (DO L 360 de 7.12.2004).

⁽⁹⁾ Artículos 67 y siguientes del Reglamento (CE) n.º 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994 (DO L 227 de 1.9.1994, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n.º 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002 (DO L 240 de 7.9.2002, p. 1).

⁽¹¹⁾ Reglamento (CE) n.º 771/2008 de la Comisión, de 1 de agosto de 2008 (DO L 206 de 2.8.2008, p. 5).

4.5. Ahora bien, aunque en la mayoría de las situaciones sus cometidos son meramente consultivos, en algunos casos, la combinación de las disposiciones de la propuesta de Directiva con las de la presente propuesta conduce a que el ORECE tenga un poder decisorio con efectos sobre terceros, como puede suceder con determinadas decisiones enumeradas en el artículo 2, apartado 1, letras b) a d), es decir, sobre:

- la determinación de los mercados transnacionales,
- los modelos resumidos de contrato,
- el modelo económico para asistir a la Comisión en la determinación de las tarifas de terminación máximas en la Unión,
- los dictámenes sobre la resolución de litigios transfronterizos,
- los proyectos de medidas nacionales relativas a los procedimientos de regulación del mercado,
- los proyectos de medidas nacionales relativas a los procedimientos para la revisión por pares del espectro radiológico,
- los proyectos de decisiones y recomendaciones relativas a la armonización.

4.6. Es ejemplar el caso de los litigios transfronterizos en los que «cualquiera de las partes podrá someter el litigio a la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación afectadas», debiendo estas notificar «el litigio al ORECE con miras a resolver el litigio, de conformidad con los objetivos establecidos en el artículo 3». En este caso, «el ORECE emitirá un dictamen a la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación afectadas indicándoles, en el menor tiempo posible y en cualquier caso en el plazo de cuatro meses, salvo en circunstancias excepcionales, que tomen medidas específicas para resolver el litigio o que se abstengan de actuar».

4.7. En una situación como esta, el recurso de esta decisión ante una sala de recurso como la prevista en la propuesta difícilmente ofrecerá garantías de independencia e imparcialidad.

4.8. La posibilidad de recurso ante el Tribunal no menoscaba el hecho de que el procedimiento administrativo no parece ofrecer un recurso a una entidad realmente independiente.

4.9. El CESE espera que esta cuestión sea debidamente reconsiderada en la redacción final de la propuesta.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

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 modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales»

[COM(2016) 589 final — 2016/0287 (COD)]

(2017/C 125/10)

Ponente único: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Parlamento Europeo, 6 de octubre de 2016 Consejo, 25 de octubre de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en sección	11 de enero de 2017
Aprobación en el pleno	26 de enero de 2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	195/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE celebra la iniciativa de la Comisión Wifi4EU tendente a difundir el acceso gratuito a internet en los espacios públicos, que será beneficiosa tanto en términos de accesibilidad, en primera instancia en favor de las categorías sociales más desfavorecidas, como de crecimiento económico de los territorios, en particular en los sectores de los servicios públicos, la sanidad, el comercio y el turismo.

1.2. El CESE se congratula de que una propuesta suya, varias veces formulada en dictámenes anteriores, se haya integrado finalmente en los procesos de digitalización de la Unión ⁽¹⁾. Dicha propuesta resulta del convencimiento de que el acceso a internet constituye un derecho fundamental de todos los ciudadanos, así como un instrumento ineludible de inclusión social y crecimiento económico.

1.3. El CESE señala que el rápido progreso del sector digital puede hacer obsoletas a corto plazo todas las tecnologías instaladas. Por tanto, pide a la Comisión que identifique objetivos de desarrollo social, además de los tecnológicos, de forma que la iniciativa Wifi4EU sea más dinámica, sostenible y resiliente.

1.4. El Comité comparte la idea de inspirarse en el proyecto Eduroam para crear Wifi4EU, y propone integrar los dos procesos para garantizar a todos los ciudadanos una identidad digital única en todo el territorio europeo, tal como prevé el Reglamento relativo a la identificación electrónica. Este proceso tendría consecuencias importantes también en términos de aumento del sentimiento de ciudadanía europea y de superación de la **pobreza digital**.

1.5. El CESE considera que Wifi4EU constituye un proyecto estratégico y que la dotación de 120 millones EUR es del todo inadecuada para cubrir las necesidades de todo el territorio europeo. El Comité espera, por tanto, un incremento importante de la dotación financiera si se quiere ofrecer un acceso wifi gratuito de muy alta velocidad en todos los espacios públicos del territorio europeo para 2025, y aplicar la iniciativa con arreglo al principio «**Wifi de calidad para todos**». En este orden de cosas, sería importante prever una mayor integración entre todos los servicios públicos wifi que ya están en funcionamiento a fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles y evitar el despilfarro.

⁽¹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 8.

1.6. El CESE considera poco claros y contradictorios los criterios definidos para la distribución de los fondos (por orden de llegada y con arreglo al criterio geográfico). El Comité recomienda que se tengan en cuenta la población y la extensión geográfica de los Estados, estableciendo *a priori* la cantidad máxima de fondos que corresponden a cada país, de forma que todos los territorios puedan acceder a ellos de forma equilibrada.

1.7. El CESE propone reservar una cuota del 20 % para las zonas menos desarrolladas en términos económicos y digitales, con especial atención a las islas, las zonas montañosas, fronterizas o periféricas, y los territorios expuestos a catástrofes naturales, a fin de invertir los recursos donde más se necesitan. El Comité recomienda que los criterios establecidos para inscribirse en el registro de proveedores no contengan discriminaciones basadas en el tamaño de la empresa.

1.8. El CESE comparte el principio de destinar los fondos a llevar la conexión gratuita a internet allí donde no exista. No obstante, el Comité pide a la Comisión que, en el marco de la visión estratégica, integre la iniciativa pública con las iniciativas que prevén una asociación público-privada.

1.9. El CESE pide que se implante un servicio wifi gratuito de calidad, que garantice una conexión mínima de 100 megabits por segundo en el período 2017-2020, pero previendo desde ahora que deberá adecuarse a velocidades mayores ya a medio plazo. Y ello por tres razones:

- a) para garantizar la coherencia entre la iniciativa Wifi4EU y la Comunicación «Hacia una sociedad europea del Gigabit»;
- b) porque una mera conexión ADSL, por sus inherentes limitaciones técnicas, no garantizaría una conexión de calidad satisfactoria a decenas de personas simultáneamente;
- c) porque un servicio público gratuito no debe ser necesariamente de baja calidad.

1.10. El CESE comparte la adopción de mecanismos no burocráticos y simplificados para acceder a la financiación. No obstante, pide a la Comisión que establezca un período mínimo de prestación del servicio de tres años, cuyo incumplimiento se sancione con la devolución de la financiación recibida.

2. Introducción y premisa metodológica

2.1. La propuesta COM(2016) 589 por la que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a internet de las comunidades locales forma parte de un paquete de medidas en materia de telecomunicaciones adoptado por la Comisión Europea el 13 de septiembre de 2016, que comprende también las siguientes propuestas:

- la Comunicación «La conectividad para un mercado único digital competitivo — Hacia una sociedad europea del Gigabit», COM(2016) 587,
- el plan de acción «La 5G para Europa», COM(2016)588,
- la propuesta de Directiva por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, COM(2016) 590,
- la propuesta de Reglamento por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), transformándolo en agencia, si bien se mantiene la denominación actual, COM(2016) 591.

2.2. El CESE ha elaborado un dictamen sobre cada propuesta, pero con una dirección única, a fin de garantizar la armonía y la coherencia entre los distintos documentos en cuanto a la visión y los contenidos (el presente Dictamen está estrechamente relacionado con los siguientes: TEN/611 «Sociedad europea del Gigabit»; TEN/612 «Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas»; TEN/613 «Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE)» y TEN/615 «La 5G para Europa»), así como la continuidad con los anteriores dictámenes del CESE en la materia.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de Reglamento mediante la que se presenta la iniciativa denominada «Wifi4EU» se inscribe en un paquete de medidas reunidas en la Comunicación «Hacia una sociedad europea del Gigabit». Esta iniciativa se propone financiar la creación de puntos de acceso gratuitos para la conexión a internet en espacios públicos (bibliotecas, plazas, parques, hospitales y edificios públicos en general), inspirándose e integrando la exitosa iniciativa Eduroam, que ya ofrece este servicio en universidades y centros de enseñanza superior.

3.2. La Comisión ha asignado 120 millones EUR tomando como base la participación de unos 6 000 a 8 000 municipios en el período 2017-2020, lo que representaría, en pleno funcionamiento, entre 40 y 50 millones de conexiones al día. La reducida dotación financiera configura la iniciativa como proyecto piloto.

3.3. Los beneficiarios de la iniciativa serán los municipios que todavía no ofrecen este servicio. Los proyectos no podrán superar un presupuesto de 60 000 EUR y podrán recibir hasta el 100 % de los costes de compra e instalación de los puntos de acceso, mientras que los costes de abono al servicio de internet y de mantenimiento de los aparatos correrán a cargo de las entidades locales.

3.4. Se incentivará a las entidades locales a desarrollar y promover servicios digitales gratuitos, sobre todo en los sectores del turismo electrónico, la sanidad electrónica y la gobernanza electrónica.

3.5. La propuesta, que se circunscribe a los espacios públicos, se ha diseñado de forma que no entre en conflicto ni distorsione el libre mercado del tráfico digital, sino que lo refuerce mediante la difusión del sector digital en los territorios menos desarrollados.

3.6. La propuesta de la Comisión establece tres criterios clave para la asignación de los fondos:

- a) solo podrán acceder a ellos las comunidades locales que no ofrezcan ya ese servicio;
- b) concesión directa de los fondos por orden cronológico de presentación de la solicitud (por orden de llegada);
- c) adopción de un criterio geográfico para repartir de forma equilibrada los fondos concedidos.

3.7. La propuesta prevé un modelo simplificado para acceder a los fondos e informar de la actividad desarrollada mediante una serie de vales que se utilizarán para pagar a las empresas encargadas de instalar los aparatos. La Comisión podrá comprobar en tiempo real el funcionamiento efectivo de los puntos de acceso, para poder intervenir y efectuar controles en caso necesario.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE celebra la iniciativa de la Comisión Wifi4EU tendente a difundir el acceso a internet en los espacios públicos, que será beneficiosa tanto en términos de accesibilidad ⁽²⁾, en primera instancia en favor de las categorías sociales más desfavorecidas al abordar el problema de la **pobreza digital** ⁽³⁾, como de crecimiento económico de los territorios, en particular en los sectores de la salud, los servicios públicos, el comercio y el turismo ⁽⁴⁾.

4.2. El CESE se congratula de que una propuesta suya, varias veces formulada en dictámenes anteriores, se haya integrado finalmente en los procesos de digitalización de la Unión ⁽⁵⁾. Dicha propuesta resulta del convencimiento de que el acceso a internet constituye un derecho fundamental de todos los ciudadanos, así como un instrumento de inclusión social y crecimiento económico.

4.3. El CESE pide a la Comisión que dote a la iniciativa Wifi4EU de una repercusión duradera en los territorios beneficiarios. En efecto, el rápido progreso del sector digital puede hacer obsoletas a corto plazo todas las tecnologías instaladas. Por esta razón, el Comité recomienda incluir el proyecto piloto en una visión estratégica más amplia y resiliente que sitúe los objetivos sociales por delante de los meramente tecnológicos.

4.4. El Comité considera que la propuesta no aclara debidamente cómo se inscribirá esta iniciativa en el proceso de digitalización de la Unión, en la actualidad fragmentario. En efecto, se pasa de territorios que todavía no tienen conexión ADSL a otros dotados ya con redes de banda ultraancha y que experimentan con éxito velocidades de 1 gigabit por segundo. El CESE espera que la iniciativa se proponga objetivos ambiciosos en términos de calidad del servicio ofrecido.

4.5. Señala que la propuesta no está respaldada por un estudio de viabilidad adecuado y exhaustivo. Así lo acredita el hecho de que los datos proporcionados por la Comisión sobre la capacidad de impacto sean demasiado genéricos, no estén debidamente respaldados por una evaluación socioeconómica y, probablemente, estén sobrestimados respecto de las potencialidades reales debido a la reducida dotación financiera.

⁽²⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 28.

⁽³⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽⁵⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

4.6. El CESE lamenta que la dotación prevista se limite a 120 millones EUR, reduciendo una iniciativa tan importante a un mero proyecto piloto. El Comité espera, por tanto, que se incremente de forma significativa la dotación financiera a fin de elevar la iniciativa Wifi4EU al rango de medida estructural y estratégica, dotada de objetivos cuantificables, que responda al modelo de sociedad del Gigabit y contribuya a alcanzar los objetivos de desarrollo digital previstos para 2025. El CESE pone de manifiesto la necesidad de integrar el programa Sociedad del Gigabit con el objetivo del 100 % de conexión gratuita wifi en todos los espacios públicos para 2025.

4.6.1 El CESE recuerda que la previsión inicial del Mecanismo «Conectar Europa», con el fin de potenciar las redes y los servicios digitales, ascendía a más de 9 000 millones EUR, reducidos progresivamente a un poco más de 1 000 millones. El Comité reitera una vez más su decepción por esta reducción de los fondos disponibles para una prioridad esencial en aras de una Europa competitiva y confía en que puedan recuperarse recursos de las partidas presupuestarias.

5. Observaciones específicas

5.1. El Comité considera que los criterios definidos para la asignación de los fondos no están debidamente desarrollados en la propuesta y teme que puedan entrar en conflicto entre sí. En especial, pone de manifiesto que el principio «por orden de llegada» puede favorecer a comunidades ya digitalizadas, sustrayendo fondos a los Estados y comunidades locales que más los necesitan.

5.2. El CESE recomienda que, al distribuir los fondos, se tengan en cuenta la población y la extensión geográfica de los Estados, estableciendo *a priori* la cantidad máxima de fondos que corresponden a cada país, de forma que todos los territorios puedan acceder a ellos de forma equilibrada.

5.2.1 El CESE expresa su deseo de que el registro de proveedores para la realización de las infraestructuras, en el que deberán inscribirse las empresas interesadas para ser seleccionadas por los municipios, no contenga discriminaciones basadas en el tamaño de la empresa.

5.3. El CESE espera que se reserve una cuota del 20 % del presupuesto para las zonas menos desarrolladas económica y digitalmente, con especial atención a las islas, las zonas montañosas, fronterizas o periféricas, y los territorios expuestos a catástrofes naturales, a fin de invertir los recursos donde más se necesitan⁽⁶⁾.

5.4. El CESE comparte el principio de destinar los fondos a llevar la conexión gratuita a internet allí donde no exista. No obstante, es consciente tanto de la urgencia como de la complejidad del esfuerzo tecnológico y económico necesario para llevar dicho servicio a toda Europa. Por tanto, el CESE pide a la Comisión que, en el marco de la visión estratégica, integre la iniciativa pública con las iniciativas que prevén una asociación público-privada.

5.5. El CESE pide que se implante un servicio wifi gratuito de calidad, que garantice una conexión mínima de 100 megabits por segundo (banda ultraancho) en el período 2017-2020, pero previendo desde ahora que deberá adecuarse a velocidades mayores ya a medio plazo. Y ello por tres razones:

- a) para garantizar la coherencia entre la iniciativa Wifi4EU y la Comunicación sobre la Sociedad del Gigabit, que persigue llevar la fibra de muy alta velocidad (1 gigabit por segundo) a todos los lugares de la Unión en los que se prestan servicios públicos (administración pública, hospitales, bibliotecas) antes de 2025;
- b) porque una simple conexión ADSL, por sus inherentes limitaciones técnicas (tiempo de latencia, estabilidad de la conexión y banda máxima), no garantizaría una conexión de calidad satisfactoria a decenas de personas simultáneamente;
- c) porque el concepto de un servicio público gratuito no debe corresponderse con uno de baja calidad.

5.6. El CESE comparte la idea de inspirarse en el proyecto Eduroam para crear Wifi4EU, pero considera que estas iniciativas deben complementarse de inmediato para garantizar a todos los ciudadanos el acceso a internet con una identidad digital única en todo el territorio europeo. A este respecto, el Comité propone reutilizar lo ya establecido y previsto en el Reglamento relativo a la identificación electrónica⁽⁷⁾, que ha demostrado ofrecer garantías tanto para la protección de los datos como para la seguridad contra usos indebidos del servicio (terrorismo). Este proceso tendría consecuencias importantes también en términos de refuerzo del sentimiento de ciudadanía europea.

⁽⁶⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁷⁾ DO L 257 de 28.8.2014, p. 73.

5.7. El CESE comparte la adopción de mecanismos no burocráticos y simplificados para acceder a la financiación. No obstante, señala que la propuesta de la Comisión no prevé un período mínimo durante el cual las entidades locales beneficiarias estén obligadas a ofrecer el servicio de conexión wifi gratuita (cuyo incumplimiento se sancionaría con la devolución de los fondos recibidos). El CESE recomienda fijar en tres años la obligación de prestación mínima del servicio.

5.8. La Comisión debería incentivar posteriormente a los Estados para que favorecieran la difusión de los accesos gratuitos a internet vía wifi en todos los espacios públicos. Esto sería de particular importancia en las ciudades de pequeñas dimensiones y en los territorios de escasa vocación de mercado, en los que los grandes operadores comerciales difícilmente harán inversiones significativas en infraestructuras digitales, con vistas a un desarrollo más armonioso de la UE que ofrezca mejores oportunidades y una mayor calidad de vida para todos.

5.9. El CESE reitera su llamamiento a la Comisión para que tenga en cuenta la dimensión demográfica. De hecho, muchas personas mayores son analfabetas digitales. Por consiguiente, el Comité recomienda que Wifi4EU prevea la creación de un único punto de acceso multilingüe de fácil uso. El Comité también recomienda que los municipios que reciben fondos ofrezcan formación, en particular, para las personas mayores, a fin de promover la difusión de internet, garantizar el éxito de la iniciativa, combatir la exclusión social y reforzar la cohesión de las comunidades locales.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

*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 — La 5G para Europa: un plan de acción»

[COM(2016) 588 final]

(2017/C 125/11)

Ponente único: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Comisión, 24.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.1.2017
Aprobado en el pleno	26.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	199/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera conveniente apoyar los objetivos de la Comisión Europea en materia de introducción temprana de las redes 5G (de aquí a 2018) y de la puesta en marcha de servicios comerciales en Europa (antes de finales de 2020).

1.2. Según el CESE, los factores determinantes serán el éxito de los proyectos emprendidos en el marco de la asociación entre los sectores público y privado para impulsar las infraestructuras 5G (en lo sucesivo 5G-PPP, por sus siglas en inglés) durante la fase de investigación y la integración de las redes inalámbricas (fronthaul) con las redes de retorno (backhaul) para la transmisión de datos mediante la creación de puntos de conmutación de gran capacidad, de enlaces heterogéneos de transmisión y de procesadores situados en la nube recurriendo a varios proveedores de servicios de internet.

1.3. El CESE recomienda a la Comisión Europea trabaje con los Estados miembros y los organismos internacionales para solventar los problemas de carácter técnico relativos a las frecuencias y al ancho de banda, así como para elaborar normas (sin normas específicas, no habrá desarrollo a gran escala y, por consiguiente, tampoco se comercializarán equipos a un precio razonable).

1.4. El CESE es consciente de los posibles riesgos (en efecto, varios factores podrían generar obstáculos a la consecución de los objetivos establecidos) para todas las zonas urbanas y las principales vías de transporte que, en el futuro, se beneficiarán de una cobertura 5G. Las medidas para estimular la demanda no han resultado eficaces para la prestación de servicios en dichas zonas.

1.5. El Comité aboga por compensar, mediante inversiones públicas u otras soluciones de financiación, la insuficiencia de inversiones privadas en las regiones remotas o con baja densidad de población de algunos Estados miembros. Al mismo tiempo, el CESE considera que cuando se evalúa el fundamento de las decisiones de financiación pública, procede tener en cuenta sus efectos indirectos (spill-over) en la economía local, el teletrabajo, la oferta de asistencia sanitaria y las nuevas posibilidades en materia de educación.

1.6. El CESE recomienda la normalización de los procedimientos y la definición de especificaciones para todas las fases del proyecto 5G con vistas a la instauración de relaciones laborales equitativas. Los interlocutores sociales podrán evaluar objetivamente tanto las deficiencias como el grado de consecución de los objetivos fijados.

1.7. El CESE considera que las redes 5G, dadas sus características específicas como la interoperabilidad, la transparencia y la seguridad de los datos, pueden contribuir significativamente a modernizar las administraciones públicas de los Estados miembros y a reducir la burocracia.

1.8. El CESE destaca el papel que pueden desempeñar las pymes en el ámbito digital. En efecto, son ellas precisamente las que pueden introducir en el mercado nuevos modelos de innovación; la financiación pública de determinadas agrupaciones virtuales reservadas a las pymes puede constituir una solución para apoyar a las empresas emergentes y una oportunidad que no conviene desaprovechar, sin perjuicio de otros modelos de financiación innovadores y personalizados.

1.9. El CESE considera que el desarrollo de las competencias digitales, de los ciudadanos en general y de los trabajadores en particular, debe ser una prioridad para la Unión Europea. La acción de la UE sobre la estrategia en las competencias digitales y la Gran Coalición para el Empleo Digital establecen vínculos entre los interlocutores sociales, los profesionales de la educación y otros agentes sociales que actúan en este ámbito. El CESE desea que se preste especial atención a las personas con discapacidad, para quienes conviene prever las condiciones necesarias que garanticen un acceso fácil a las nuevas tecnologías vinculadas con la 5G.

1.10. El CESE aboga por que las inversiones que recurren a los Fondos Estructurales instauren una igualdad de condiciones para todos los Estados miembros y un acceso justo y no discriminatorio para todos los operadores económicos.

1.11. A los sectores agrícola y silvícola, y a muchas empresas en zonas rurales y remotas de Europa, siempre se les ha prometido una banda ancha más rápida y redes móviles 3G y 4G, pero nunca se han mantenido estas promesas. Si se quiere dar un futuro a las zonas rurales, remotas, montañosas e insulares de Europa, entonces tienen derecho de exigir acceso al menos a la banda ancha de 5 Mb y a las comunicaciones móviles 3G y 4G.

2. Observaciones generales

2.1. En todos sus dictámenes, el CESE ha apoyado las iniciativas de la Comisión Europea en el ámbito de las TIC como requisito previo para la consecución del Mercado Único Digital que actuará de motor del desarrollo socioeconómico de la UE. El CESE valora positivamente el compromiso de la Comisión en favor del despliegue de redes de 5G (tecnología del circuito integrado para redes móviles) y apoya las gestiones que emprendió desde su fase de investigación. Como para todo nuevo producto o servicio, su desarrollo y comercialización entrañan determinados riesgos y oportunidades que conviene evaluar de manera objetiva, para poder instaurar las políticas más adecuadas con vistas a la consecución de los resultados esperados.

2.2. Aunque esté basada en la tecnología actual, la generación 5G no es equiparable a la 4G, en que pueden integrarse varias tecnologías globales avanzadas, como la LTE y LTE Advanced (TD-TE, AXGP, LTE-A, TD-LTE-A, LTE con VoLTE), WiMax, WiMax2, la virtualización de las funciones de red/red definida por software (Network Function Virtualization/ Software Defined Network; NFV/SDN), HetNets (redes heterogéneas) y las redes de baja velocidad (Low Power Low Throughput, LPLT).

2.3. Comparada con la 4G, la principal ventaja de la 5G estriba en su velocidad mucho mayor (Samsung anuncia una velocidad de 7,5 Gbps, Nokia de 10 Gbps, mientras que la Universidad de Surrey en el Reino Unido declaró el año pasado haber alcanzado la velocidad sorprendente de 1 Tbps, comparable a lo que permite la fibra óptica, habiéndose alcanzado todos estos resultados en condiciones de laboratorio). Además de su velocidad, entre los avances importantes destaca su baja latencia (inferior a 1 ms garantizada en las grandes redes) y elevada capacidad. En caso de no poderse alcanzar en condiciones reales un nivel de latencia inferior a 1 ms, parte de los servicios asociados a la tecnología 5G (realidad aumentada, realidad virtual, vehículos sin conductor, internet táctil) no podrían prestarse con las características necesarias.

2.4. En esta misma línea, las reacciones de todas las partes interesadas en el mercado dependerán de las características técnicas esperadas. Procede recordar que, al pasar de las redes 2G a las 3G, las expectativas en cuanto al acceso por los usuarios de teléfonos móviles a internet no se materializaron. Solo llegaron a hacerse realidad cuando pudieron desplegarse las capacidades técnicas específicas de la 3,5G, de manera que la combinación entre teléfonos móviles inteligentes y redes móviles de banda ancha permitió acceder a internet mediante estos dispositivos.

2.5. Las redes 5G y las de fibra óptica son complementarias. Para distancias cortas y en zonas muy congestionadas por gran número de conexiones, la 5G constituye la mejor solución. Para transferir información a gran distancia, las redes de fibra óptica (redes de retorno, o backhaul, y redes centrales, o backbone) presentan ventajas incomparables: una velocidad de transmisión de hasta 1 Tb, ausencia de riesgos de interferencia con otras señales electromagnéticas que contaminan el medio ambiente y afectan a las tecnologías inalámbricas, así como la falta de atenuación de la señal en curso de transmisión.

2.6. La normalización de las especificaciones técnicas necesarias tanto para los equipos y dispositivos como para las redes constituye un factor esencial de las preocupaciones de las empresas interesadas y las organizaciones internacionales que actúan en este ámbito. Las especificaciones proporcionan instrucciones que permiten probar y validar componentes técnicos importantes para la 5G. La elaboración de las especificaciones brinda a los socios industriales, proveedores de componentes y de servicios de red, así como a los operadores, la oportunidad de desarrollar soluciones interoperables y contribuye al proceso de prenormalización. Cuando la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el 3rd Generation Partnership Project (3GPP) y otras organizaciones de normalización decidieron que 2020 sería el plazo dentro del cual habrán de definirse las normas 5G, los proveedores de telefonía móvil intensificaron sus esfuerzos por desplegar la oferta de servicios 5G más competitiva posible.

2.7. El CESE considera que los planes de acción para el desarrollo de la 5G y su despliegue a gran escala deben respaldarse mediante iniciativas de apoyo (para estimular la demanda de acceso de banda ancha a internet a precios asequibles para los usuarios) y operativas, para poder respetar estos plazos optimistas.

2.8. El CESE teme que esta evolución (redes 5G) pueda dar lugar a que los desarrollos actuales de las redes 3G y 4G en las zonas rurales, remotas y montañosas se paralicen, simplemente porque hay una promesa de algo mejor en los próximos veinte años.

2.9. En muchas partes de Europa no existe ninguna señal móvil, ni 2G, ni 3G, ni 4G. Esto se debe a que, cada vez que surge una nueva tecnología, la implantación de las versiones anteriores se paraliza, lo que significa que muchas zonas rurales, remotas y montañosas de Europa tienen servicios de comunicación que quedaron obsoletos hace veinte años.

2.10. El uso de banda ancha ultrarrápida formará parte integral de la red 5G, pero ¿qué sucede si las empresas no disponen de banda ancha ultrarrápida de fibra óptica y la rapidez de su red de cable es inferior a 1 Mb? A los sectores agrícola y silvícola, y a muchas empresas en zonas rurales y remotas de Europa, siempre se les ha prometido una banda ancha más rápida y redes móviles 3G y 4G, pero nunca se han mantenido estas promesas.

2.11. El hecho de que en un área extensa haya pocas personas dispersas es un problema común en Europa, y los proveedores lo citan como la razón de que no se pueda prestar servicio a estas zonas. Si se quiere dar un futuro a las zonas rurales, remotas, montañosas e insulares de Europa, entonces tienen derecho de exigir acceso al menos a la banda ancha de 5 Mb y a las comunicaciones móviles 3G y 4G.

3. Observaciones particulares

3.1. Dados los enormes costes derivados de la introducción de nuevas tecnologías, el CESE insiste en que las necesidades de inversión en la UE superan ampliamente las inversiones previstas (4 200 millones EUR) en el marco de la asociación entre los sectores público y privado en la que participa la Comisión Europea. El CESE considera que las acciones propuestas por la Comisión Europea pueden contribuir a apoyar los esfuerzos financieros, humanos y técnicos si esta cuestión es objeto de una preocupación permanente, si se establece un marco estimulante para las inversiones privadas y se coordinan plenamente los esfuerzos realizados por la Comisión Europea y los Estados miembros.

Acción 1: *La Comisión Europea trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas de la industria para lograr el establecimiento voluntario de un programa de trabajo con vistas a la puesta en marcha de las redes 5G lo antes posible*

3.2. Los objetivos de la Comisión Europea relativos al lanzamiento de las primeras redes 5G antes de finales de 2018, seguido por el lanzamiento de servicios 5G comerciales en Europa de aquí a finales de 2020, dependen principalmente de los resultados de los proyectos emprendidos en el marco de la 5G-PPP durante la fase de investigación. Entre ellos destaca el proyecto 5GXCrosshaul, cuyo objetivo es integrar las redes fronthaul (redes 5G inalámbricas) con las redes backhaul (redes constituidas, en su mayor parte, de fibra óptica) para la transmisión de datos, el cual reviste una importancia fundamental. Hay que crear puntos de conmutación de gran capacidad, enlaces heterogéneos de transmisión, procesadores situados en la nube (mini centros de datos) y puntos de presencia de las redes básicas de uno o varios proveedores de servicios de internet.

Acciones 2 y 3: *La Comisión trabajará con los Estados miembros para determinar (de aquí a finales de 2016) una lista provisional de las bandas espectrales pioneras en el lanzamiento inicial de los servicios de la 5G y acordar (antes de finales de 2017) la totalidad de las bandas espectrales para una armonización con la implantación inicial de las redes 5G comerciales en Europa.*

3.3. Dado que las frecuencias utilizadas por tecnologías 3G et 4G están congestionadas, solventar los problemas de carácter técnico relativos a las frecuencias y al ancho de banda para la 5G es un imperativo a escala mundial. Además de colaborar con los Estados miembros, la Comisión Europea debería tener en cuenta las medidas ya adoptadas a escala internacional por los organismos competentes. Para la 5G, la UIT y la 3GPP, que agrupan a organismos de normalización de las telecomunicaciones como ARIB, ATIS, ETSI, TSDSI, TTA, TTC y CCSA, han acordado un plan en dos fases: la investigación en primer lugar, seguida del desarrollo a gran escala.

Acción 4: *Como parte del desarrollo de los planes nacionales de la 5G, la Comisión trabajará con la industria, los Estados miembros y otras partes interesadas (cobertura 5G ininterrumpida de aquí a 2025)*

3.4. El objetivo de la UE de garantizar la cobertura 5G de todas las zonas urbanas y de los principales ejes de transporte de cada Estado miembro de aquí a 2025 será difícil de alcanzar. El CESE insiste en que es muy arriesgado anunciar la consecución de objetivos ambiciosos en plazos muy breves. El análisis del establecimiento de las redes de acceso de nueva generación (en inglés, Next Generation Network) y de políticas orientadas a reducir la brecha digital demuestra que las zonas blancas y grises, tal como se definen en las directrices para las redes de banda ancha, son aún mayores. Ni la regulación ex ante ni las medidas destinadas a estimular la demanda permitieron garantizar la prestación de servicios de banda ancha en estas zonas.

3.5. El CESE insiste en que la promoción y financiación de proyectos de instauración de redes 5G mediante una reducción de la financiación destinada a las redes de fibra óptica (redes de nueva generación, NGA y NGN por sus siglas en inglés) pueden conducir a ensanchar la brecha digital entre las regiones de determinados Estados miembros. La insuficiencia de las inversiones privadas en redes 5G y redes de fibra óptica en las regiones aisladas y con población escasa o dispersa, que se explica por el rendimiento limitado del capital invertido, deberá compensarse con inversiones públicas o el desarrollo de otras soluciones de financiación a escala nacional. A la hora de fomentar medidas de financiación públicas, hay que tener en cuenta sus efectos indirectos (spill-over) sobre las economías locales, el teletrabajo, los servicios sanitarios y las oportunidades en materia de educación.

Acción 5: *La Comisión solicita a los Estados miembros y a la industria que se comprometan a cumplir objetivos en relación con el enfoque de normalización (primeras normas a más tardar a finales de 2019)*

3.6. Los planes relativos a la 5G no pueden, por si mismos, proteger la red ni los usuarios. Con el fin de garantizar un nivel de protección apropiado, la normalización de las redes 5G y de los procedimientos se convierte en una necesidad. Garantizar un seguimiento de las infraestructuras de redes 5G, disociar las redes de gestión de la red de servicios, instaurar procedimientos específicos en caso de incidente, entre otros procedimientos, puede aportar un nivel óptimo de seguridad, tanto para los usuarios como para las infraestructuras de red. Las pruebas de seguridad son esenciales. Los protocolos de interacción deben funcionar correctamente, incluso en caso de piratería (los piratas tratan constantemente de encontrar y aprovechar los puntos vulnerables de los productos).

3.7. El CESE considera que la normalización de los procedimientos dentro de los procesos industriales y la existencia de especificaciones técnicas de los equipos constituyen requisitos esenciales para establecer relaciones laborales equitativas en las empresas del sector, de manera que los interlocutores sociales puedan evaluar objetivamente las causas de las posibles deficiencias y contribuir a las rectificaciones necesarias, así como a la consecución de los objetivos establecidos. En varios dictámenes anteriores, el CESE ya señaló que una normalización excesiva puede obstaculizar los avances en este ámbito.

Acción 6: *Para fomentar la aparición de ecosistemas digitales basados en la conectividad 5G, conviene planificar los experimentos tecnológicos clave, incluidas las pruebas de las aplicaciones a través del 5G-PPP (2017), y presentar planes detallados sobre la implementación de pruebas precomerciales avanzadas (marzo de 2017) (2018: liderazgo mundial de Europa en cuanto a la introducción de la de 5G)*

3.8. La implementación de pruebas en la fase más temprana sobre los terminales y las aplicaciones a escala europea puede constituir una ventaja frente a los principales agentes de alcance mundial. Desde el punto de vista comercial, el despliegue a gran escala de la 5G exige una serie de requisitos previos. El CESE considera que, mientras no se adopten normas específicas, no se producirá un desarrollo a gran escala; que, a falta de dicho desarrollo, no se comercializará ningún equipo a un precio asequible; y que la carencia de equipos priva a la 5G de uno de los componentes básicos.

3.9. El CESE se pronuncia sobre uno de los principales retos que afronta la 5G, a saber, atraer inversiones para lograr el desarrollo y la implantación a gran escala, teniendo en cuenta que la tecnología 4G, que la mayoría de los usuarios confunde con la norma LTE, seguirá entrañando un potencial considerable en el futuro y que las inversiones de los operadores en redes LTE son muy susceptibles de generar ingresos.

3.10. En Europa, la migración de las redes 3G hacia la 4G sigue siendo limitada, en comparación con Corea del Sur, Estados Unidos o Japón. Es posible que los agentes, e incluso los usuarios, privilegien las redes 4G, tanto más cuanto que el desarrollo actual de estas proseguirá independientemente de la 5G, de manera que cada una de las tecnologías que constituyen la 4G pueda generar beneficios cuantificables para los operadores en los próximos años, con unos costes mucho más bajos que los derivados del desarrollo de una nueva tecnología.

Acción 7: *La Comisión anima a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de utilizar la futura infraestructura 5G para mejorar el rendimiento de los servicios de comunicaciones utilizados en la seguridad pública, la protección pública y la intervención en caso de catástrofe (planes nacionales de 5G)*

3.11. El CESE considera que las redes 5G pueden contribuir significativamente a la modernización de las administraciones públicas, la explotación de los datos y la interoperabilidad. El hecho de incitar a los Estados miembros a que apoyen la utilización por las entidades públicas de la futura infraestructura 5G permite impulsar las nuevas redes. El CESE recomienda a la Comisión Europea que estudie también la posibilidad de realizar periódicamente inversiones con objeto de sustituir los equipos utilizados a diario por las personas que trabajan en las instituciones europeas, para ilustrar también el papel de consumidor que pretende desempeñar en la promoción de la 5G. Además, conviene dirigir la misma recomendación a los Estados miembros en materia de inversión pública.

3.12. Dado que considera esencial para la UE atraer inversiones privadas, el CESE recomienda la elaboración de un paquete de medidas políticas dirigidas a impulsar no solo la investigación sino también la innovación. El Consejo Europeo de Innovación puede contribuir significativamente a promover la innovación, paralelamente a otras muchas posibilidades.

3.13. La Comisión Europea debe otorgar prioridad a promover la investigación, la innovación y el desarrollo en la UE, a estimular a las empresas europeas a incrementar sus inversiones en investigación y desarrollo (en lo sucesivo, I+D) en el marco de la Unión Europea y a atraer otros inversores externos a la UE. Durante el período 2007-2015, se produjo un incremento en los fondos exportados por las empresas europeas con fines de I+D. Este aumento de las exportaciones fuera de Europa (China se ha convertido en el principal beneficiario del gasto de las empresas en I+D), combinado con una disminución de las importaciones de fondos destinados a la I+D, contribuyó a la disminución de las inversiones en I+D en Europa.

Acción 8: *La Comisión trabajará con la industria y el Grupo BEI/FEI (financiación de las pymes) para identificar los objetivos, la configuración y las modalidades de establecimiento de un mecanismo de financiación de capital riesgo (evaluación de su viabilidad antes de marzo de 2017, financiación privada y varias fuentes de financiación pública)*

3.14. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión Europea para incentivar a los empresarios en el ámbito digital. El foro político europeo sobre el emprendimiento digital, creado en 2014, ha publicado los resultados de sus trabajos al respecto. El CESE considera que las pymes pueden desempeñar un importante papel en la promoción de nuevos modelos de innovación. La creación y aplicación de soluciones de financiación para instaurar y desarrollar agrupaciones virtuales de innovación reservadas a las pymes constituyen soluciones para apoyar a aquellas empresas emergentes europeas e innovadoras que recurran a fondos públicos para desarrollar servicios y aplicaciones, lo que constituye una oportunidad nada desdeñable.

3.15. El CESE considera que el desarrollo de las competencias digitales, de los ciudadanos en general y de los trabajadores en particular, debe seguir siendo una prioridad para la Unión Europea en el marco de la introducción de la generación de redes 5G. La acción de la UE en materia de cibercapacidades y el marco europeo de las competencias informáticas mantienen toda su validez.

3.16. El CESE considera que la Gran Coalición para el Empleo Digital (en inglés, Grand Coalition for Digital Jobs), que agrupa a los interlocutores sociales, los profesionales de la educación y otros agentes públicos y privados, constituye un medio para atraer a un mayor número de jóvenes al sector de las TIC.

La dificultad de acceso por parte de los colectivos desfavorecidos a los servicios de redes 5G y a las aplicaciones específicas, debido a su bajo poder adquisitivo, supondrá en el futuro un reto estratégico para la UE. Debe prestarse especial atención a las personas con discapacidad, quienes deberán poder acceder fácilmente a los nuevos equipos y tecnologías que desarrollarán los fabricantes.

3.17. El CESE considera que los planes de inversión basados en los Fondos Estructurales deben prever condiciones equitativas para todos los Estados miembros. Los criterios establecidos en los pliegos de condiciones para la aprobación de los proyectos deben garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio por parte de los Estados miembros y los agentes económicos de todos los Estados miembros. Para evitar que se ensanche la brecha digital entre los Estados miembros, lo cual socavaría la consecución del objetivo de crear un mercado único digital en la UE, el CESE recomienda analizar las modalidades de aplicación del Plan Juncker. Hay que sacar lecciones de las deficiencias constatadas, de manera que la decisión política sobre la financiación de las redes 5G constituya uno de los factores esenciales para reforzar la cohesión en la UE.

3.18. Además de los riesgos relacionados con las prestaciones técnicas de las nuevas redes, así como las políticas y las decisiones de asignación de fondos públicos, y los riesgos comerciales derivados de la apuesta que representan las inversiones en nuevas tecnologías o la consecución de inversiones con el fin de mejorar los sistemas existentes (la red 4G debería llegar a saturación en 2030), los inversores estudian detenidamente otros factores antes de decidir si invierten o no.

3.19. El control permanente de los avances en el despliegue de las redes 5G permitirá corregir las desviaciones que surgen inevitablemente durante el período que transcurre desde las evaluaciones ex ante y las evaluaciones ex post, de modo que se puedan alcanzar los dos objetivos anunciados en la Comunicación, a saber: el relativo a las patentes esenciales para las normas (PEN) (el 20 % de las cuales pertenece a organizaciones europeas) y el correspondiente a la cuota de mercado de al menos el 35 % en manos de los proveedores europeos de infraestructura de red 5G.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Unión Europea en la Asociación para la Investigación e Innovación en la Región del Mediterráneo (PRIMA), en la que participan conjuntamente varios Estados miembros»

[COM(2016) 662 final — 2016/0325 (COD)]

(2017/C 125/12)

Ponente: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Comisión, 18.10.2016; Consejo, 9.11.2016; Parlamento, 27.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 188 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	REX
Aprobado en el pleno	26.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación	164/3/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), en consonancia con lo expresado en dictámenes precedentes, acoge con satisfacción la participación en el programa PRIMA para desarrollar soluciones innovadoras y comunes en la región mediterránea con vistas a unos de sistemas de suministro de agua y alimentos más seguros, eficaces, eficientes y sostenibles, atendiendo tanto al punto de vista medioambiental como a los costes.

1.2. El CESE considera que la participación en PRIMA aportaría un valor añadido para toda la UE, ya que permitiría abordar de forma integrada algunas de las causas profundas que subyacen a la inestabilidad en la región mediterránea y fomentan la migración masiva. Por otro lado, el marco de la asociación contractual y la superación de la lógica bilateral —en favor de otra multilateral y compartida— podrían convertir este programa en un importante modelo para los próximos años.

1.3. El Comité considera que un planteamiento verdaderamente integrado, multinivel e intersectorial, unido a unos objetivos concretos y cuantificables en términos de sostenibilidad, resiliencia, calidad de vida y del trabajo, derechos humanos y democracia son condiciones imprescindibles para el éxito de PRIMA.

1.4. El CESE se muestra de acuerdo con la propuesta de fundamentar el programa PRIMA sobre la base del artículo 185 del TFUE a fin de garantizar la máxima integración posible a nivel científico, de gestión y financiero con la participación de los Estados miembros y los terceros países, por primera vez, en igualdad de condiciones. Todo ello, que se inscribe en una *Estrategia macrorregional para el Mediterráneo* más amplia que tendrá en cuenta todas las demás políticas (PEV), iniciativas y asociaciones (UPM) ya existentes en dicha región, servirá para abordar de modo más eficaz los problemas comunes con terceros países aplicando una lógica de *codesarrollo y codecisión*.

1.5. El CESE comparte el principio de que la financiación de la Unión al programa PRIMA sea, al menos, equivalente a las nacionales y de que la Comisión pueda, en caso de que los Estados promotores no efectúen o retrasen el pago de las contribuciones, reducir proporcionalmente la contribución financiera de la UE.

1.6. El Comité apoya la creación de PRIMA-IS como estructura ejecutiva responsable de la gestión y el control del programa PRIMA. El CESE espera que este organismo se caracterice por una gestión abierta y prevea mecanismos de acceso integradores, en particular por lo que respecta a la adhesión de nuevos terceros países o Estados miembros. Además, el Comité espera la participación en PRIMA-IS de todos los interlocutores interesados (regiones, entes locales, universidades y sociedad civil organizada), al objeto de reforzar su gobernanza y contribuir a establecer y supervisar conjuntamente las repercusiones sociales y económicas del programa.

1.7. El CESE, en consonancia con el principio de transversalidad con las demás políticas de la UE, recomienda incorporar PRIMA al paquete sobre la economía circular y a todas las iniciativas conexas (por ejemplo, la utilización del suelo y los fertilizantes).

1.8. El Comité reitera la urgencia de una *Directiva marco sobre el suelo* que tenga presentes las diferencias que existen entre los distintos países de la UE a fin de centrar mejor las actividades de investigación e innovación del programa PRIMA.

1.9. El CESE reitera la necesidad de que el programa aborde la cuestión del agua de manera global, teniendo en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales —además de todo el ciclo del agua—, incluidas las fases artificiales, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Así, debe preverse un enfoque más equitativo de las tasas del agua que equilibre las necesidades y la competencia entre los sectores económicos y energéticos, la necesidad de preservar los ecosistemas de agua dulce y la obligación de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de un derecho fundamental.

1.10. El CESE considera que el programa Horizonte 2020 es el instrumento más apropiado para la distribución de fondos y aprueba la opción de incluir la mayor parte de las actividades previstas en el programa PRIMA en los denominados «retos de la sociedad». En particular, el Comité recomienda fomentar los procesos de investigación e innovación del sector agrario y la producción de alimentos que no solamente tengan un gran impacto social y sean asequibles y fácilmente transferibles, sino que también pongan en valor los conocimientos tradicionales, a fin de combatir el fenómeno de la fuga de cerebros y potenciar el crecimiento económico y el empleo, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1.11. En caso de que uno o varios proyectos no pudiesen ser financiados con fondos nacionales por haberse agotado la dotación nacional, el CESE se muestra a favor de financiarlos con el apoyo de PRIMA-IS. Esta financiación, que no podrá superar el 20 % de la contribución total de la UE al programa PRIMA, garantizará la elaboración de proyectos de gran calidad.

1.12. El CESE es favorable a la participación de agentes procedentes de países de la UE no participantes en PRIMA siempre y cuando aquellos posean competencias que no existan en países participantes en dicho programa. En tales casos, su nivel de financiación no podrá exceder el 50 % en las «actividades de investigación e innovación» y deberá oscilar entre el 35 % y el 50 % para las «actividades de innovación». Todo ello permitirá llevar a cabo proyectos ambiciosos atendiendo a la lógica de la UE y apoyar a aquellos países que pretendan adherirse e invertir en el programa PRIMA.

1.13. El Comité, habida cuenta de las grandes dificultades con que se han topado numerosos terceros países ya participantes en el programa Horizonte 2020 para cumplir con rapidez y eficacia los requisitos formales del programa, aboga por una simplificación en la medida de lo posible de dichos requisitos apoyando activamente el proceso de desarrollo de las capacidades.

2. Introducción

2.1. De acuerdo con Naciones Unidas, en la región mediterránea viven unos 180 millones de personas que tienen «un muy difícil acceso al agua» y constituyen el 50 % de las personas «pobres en recursos hídricos» de todo el planeta ⁽¹⁾. Todo esto tiene consecuencias muy graves en la alimentación, la salud, los medios de subsistencia y los niveles de vida y de bienestar.

2.2. En su informe «Mediterra 2016» la FAO demuestra que, en los últimos años, este fenómeno se ha visto agravado por la inestabilidad política, el cambio climático y el rápido crecimiento de la población. A estos factores se suma, además, el «triple despilfarro» que representan la utilización abusiva de los recursos naturales, el desperdicio de alimentos y la lenta desaparición de los conocimientos tradicionales ⁽²⁾.

2.3. Los problemas que plantean la escasez de recursos hídricos y la falta de producción de alimentos asequibles y sostenibles son una de las principales causas de la ola migratoria que afecta a Europa. Si no se pone remedio en origen a estos fenómenos, no será posible abordar sus consecuencias ni a corto ni a largo plazo.

⁽¹⁾ UNEP/MAP Blue Plan [Plan azul del PNUMA/MAP], State of the Environment and Development in the Mediterranean, Atenas, 2009. En la cuenca del Mediterráneo se dispone apenas del 3 % de los recursos hídricos de todo el planeta. Según Naciones Unidas, cada persona necesita al menos 1 700 m³ de agua al año para vivir con dignidad. En la cuenca mediterránea, donde viven 460 millones de personas, más de 180 millones son consideradas «pobres en recursos hídricos» porque disponen de menos de 1 000 m³ de agua por habitante y año, y de ellas más de 80 millones no superan los 500 m³, lo que las sitúa en una situación de pobreza extrema de recursos hídricos.

⁽²⁾ CIHEAM/FAO. *Mediterra 2016. Zero Waste in the Mediterranean. Natural Resources, Food and Knowledge*, París, Presses de Sciences Po, 2016.

2.4. Las inversiones en investigación e innovación (I+i) realizadas por los Estados miembros de la región del Mediterráneo en los sectores del suministro de agua y la producción sostenible de alimentos nunca han estado a la altura de los desafíos y con frecuencia se han limitado a modalidades de cooperación fragmentarias regidas por acuerdos bilaterales.

2.5. La idea de una Asociación para la Investigación e Innovación en la Región del Mediterráneo (PRIMA) nace con la Conferencia Euromediterránea sobre Ciencia, Tecnología e Innovación celebrada en Barcelona en 2012. Su objetivo es fortalecer la cooperación euromediterránea en investigación e innovación (I+i) como parte de los objetivos más generales de la política exterior de la Unión respecto de los países de la vecindad meridional ⁽³⁾.

2.6. La Comisión Europea ha elaborado una evaluación de impacto detallada ⁽⁴⁾ y una propuesta de participación en el programa ⁽⁵⁾ —que son objeto de examen en el presente dictamen— para dar seguimiento a las Conclusiones del Consejo de Competitividad del 5 de diciembre de 2014 y a la propuesta formal presentada en diciembre de ese mismo año por los Estados miembros y los terceros países de la cuenca del Mediterráneo ⁽⁶⁾.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La participación en el programa PRIMA tiene como fundamento jurídico el artículo 185 del TFUE. Este instrumento permite a la UE, al ejecutar el programa marco plurianual, participar en programas de investigación y desarrollo gestionados por varios Estados miembros, con el acuerdo previo de estos, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas.

3.2. Este programa de diez años será ejecutado de manera conjunta por catorce países:

- nueve Estados miembros: Chequia, Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal,
- dos terceros países asociados a Horizonte 2020: Israel y Túnez, y
- tres terceros países no asociados a Horizonte 2020: Egipto, Líbano y Marruecos.

3.2.1. La participación de terceros países no asociados a Horizonte 2020 dependerá de la celebración de un acuerdo internacional con la UE para ampliar el régimen jurídico del PRIMA.

3.3. El objetivo estratégico del PRIMA es desarrollar soluciones innovadoras comunes en materia de sistemas de suministro de agua y alimentos, que la región mediterránea necesita urgentemente. Estas soluciones harán que el acceso al agua y a los alimentos sea más seguro, eficaz, eficiente y sostenible desde el punto de vista del medio ambiente y de los costes.

3.4. El programa PRIMA se encuadrará en un marco más amplio y variado de acciones de alto nivel e incorporará otras iniciativas europeas distintas de la I+i. Estas incluyen:

- la diplomacia de la ciencia,
- la revisión de la política europea de vecindad (PEV),
- los objetivos de desarrollo sostenible,
- la migración, y
- la diplomacia climática europea tras la COP21.

⁽³⁾ COM(2016) 385 final. Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración.

⁽⁴⁾ SWD(2016) 332 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 662 final

⁽⁶⁾ La propuesta fue presentada por diecinueve países.

3.5. El programa PRIMA, en consonancia con la *Comunicación de la Comisión sobre el establecimiento de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración* ⁽⁷⁾, se fija el objetivo de hacer frente a las causas profundas de la migración, haciendo uso de todas las políticas de la UE disponibles ⁽⁸⁾, a través del mecanismo de asociación contractual.

3.6. Por lo que respecta a la *subsidiariedad*, el PRIMA está estructurado como un programa conjunto basado en —y compuesto por— programas nacionales gestionados y actividades desarrolladas por los Estados miembros participantes y los países asociados, con el apoyo y la participación de la UE. El planteamiento multilateral y multisectorial, junto con una importante inversión en términos de recursos, debería permitir alcanzar los objetivos de carácter técnico y político a medio y largo plazo que hasta ahora los Estados miembros no han sido capaces de alcanzar por sí solos.

3.7. Desde el punto de vista de la *proporcionalidad*, la Unión participará en el programa PRIMA dentro de los límites de las competencias establecidas en el TFUE y se limitará a facilitar y apoyar, también económicamente, el cumplimiento de los objetivos del PRIMA por parte de los Estados participantes. Los Estados participantes deberán colaborar entre ellos para mejorar la coordinación, la armonización y la integración de los programas o actividades nacionales pertinentes y, por último, poner en marcha un programa estratégico común de investigación a largo plazo.

3.8. La Unión aportará una ayuda financiera que iguale las inversiones nacionales. La contribución máxima de la UE será de hasta 200 millones EUR, incluidos los créditos de la AELC. La contribución se canalizará a través del Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020. Este compromiso abarcará un período de siete planes de trabajo anuales durante el período 2018 a 2024.

3.9. La contribución máxima de la UE no podrá superar la aportada por los Estados promotores. Además, en caso de que los Estados participantes en el programa PRIMA no entreguen las contribuciones o las reduzcan, la Comisión podrá reducir proporcionalmente la contribución financiera de la UE.

3.10. La Comisión prevé que, para ejecutar el programa en diez años, será necesario elaborar un programa estratégico de investigación completo y aplicarlo íntegramente a través de una serie de convocatorias de propuestas a nivel transnacional y que deberá ser desarrollado por los diferentes Estados participantes y puesto en marcha mediante una estructura específica de ejecución. La contribución de la UE será gestionada preferentemente por la estructura de ejecución primaria de PRIMA, denominada PRIMA-IS.

3.11. La Comisión espera que el plan de trabajo anual garantice la coherencia y coordinación de todas las actividades de PRIMA y se oriente a la consecución de los objetivos generales y específicos previstos en el programa. El plan de trabajo anual, que estará sujeto a aprobación por parte de la Comisión, incluirá:

- convocatorias transnacionales de propuestas que serán financiadas por PRIMA-IS con contribución de la UE, de conformidad con las normas de Horizonte 2020, y
- actividades financiadas exclusivamente por los Estados participantes y que se hayan tenido en cuenta para igualar la contribución de la UE.

Estas actividades serán evaluadas por un grupo de expertos internacionales homólogos antes de su inclusión en el plan de trabajo anual.

3.12. El informe anual de PRIMA-IS abarcará los dos ámbitos de intervención y facilitará la adopción de modificaciones y cambios, en particular en lo tocante a los compromisos financieros previa decisión de la Comisión, cuando sea necesario. Además, el programa PRIMA será objeto de una evaluación intermedia en 2022 y una evaluación final en 2028.

⁽⁷⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

⁽⁸⁾ Educación, investigación, cambio climático, energía, medio ambiente y agricultura.

4. Observaciones generales

4.1. Habida cuenta de que:

- el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones que el agua⁽⁹⁾ y la sostenibilidad de la cadena de producción agraria y alimentaria⁽¹⁰⁾ deben constituir temas cardinales de las políticas europeas presentes y futuras,
- el Comité también ha advertido de que la crisis alimentaria e hídrica de los países de la región del Mediterráneo⁽¹¹⁾ es, junto con las guerras y la falta de respeto de los derechos humanos fundamentales, una de las principales causas de la afluencia de migrantes que afecta a Europa;
- el CESE ha destacado en varias ocasiones la necesidad de reforzar la cooperación con los terceros países, en particular los beneficiarios de la política europea de vecindad (PEV) y la Unión por el Mediterráneo (UPM), a fin de hacer frente de forma más eficaz a los retos comunes⁽¹²⁾ en una lógica de codesarrollo⁽¹³⁾, y
- en numerosas ocasiones el Comité ha recomendado una intervención decidida y resuelta para abordar y resolver los fenómenos que se hallan en el origen de la crisis política, económica, social y humanitaria de la región del Mediterráneo⁽¹⁴⁾.

El CESE acoge favorablemente el programa PRIMA siempre y cuando se lleve a cabo con un planteamiento verdaderamente integrado⁽¹⁵⁾, multinivel⁽¹⁶⁾ e intersectorial⁽¹⁷⁾, como condiciones indispensables para que obtenga resultados que incluyan el cumplimiento de las normas concretas y cuantificables en términos de sostenibilidad⁽¹⁸⁾, resiliencia, calidad de vida y de trabajo, derechos humanos y democracia.

4.2. El Comité aprueba la propuesta de la Comisión, que cuenta con el apoyo de los gobiernos nacionales, las regiones, los entes locales, las universidades, la sociedad civil organizada y todas las partes interesadas⁽¹⁹⁾, de basar el programa PRIMA en el artículo 185 del TFUE a fin de garantizar la máxima integración posible a nivel científico, de gestión y financiero con la participación de los Estados miembros y los terceros países.

4.3. El CESE considera que el programa PRIMA puede constituir una importante iniciativa y un modelo excelente, puesto que permitiría superar la lógica de los acuerdos de asociación bilaterales que hasta ahora han impedido, junto con la limitación de los fondos disponibles, abordar de manera coherente algunos de los principales problemas que afectan a la región del Mediterráneo, desde la óptica más amplia de una estrategia macrorregional mediterránea⁽²⁰⁾.

⁽⁹⁾ Véanse los dictámenes del CESE (DO C 44 de 15.2.2013, p. 147 y DO C 12 de 15.1.2015, p. 33).

⁽¹⁰⁾ Véase el dictamen del CESE (DO C 303 de 19.8.2016, p. 64).

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen del CESE (DO C 347 de 18.12.2010, p. 41).

⁽¹²⁾ Véase el dictamen del CESE (DO C 383 de 17.11.2015, p. 91).

⁽¹³⁾ Resolución sobre la contribución del CESE al Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2017, 2016. Punto 9.4: «La evaluación de la PEV debería ser prioritaria. Las relaciones con los países del sur y del este del Mediterráneo no deberían centrarse en un enfoque defensivo basado en aspectos relativos a la seguridad o la crisis de los refugiados, sino convertirse en una verdadera política de codesarrollo entre socios iguales».

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE: «El CESE acoge favorablemente la última propuesta de la Comisión de "abordar la dimensión exterior de la crisis de los refugiados (...)». Esta última propuesta parece reconoce 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» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 75, punto 1.7).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE «Estrategia macrorregional en el Mediterráneo» (DO C 44 de 15.2.2013, p. 1, punto 1.4).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE: «El CESE considera que, pese a la situación sumamente frágil (...) que impera en la región mediterránea, se dan las condiciones para el inicio de un diálogo multinivel entre la Comisión, los Estados miembros, los países de la Asociación Euromediterránea, los entes regionales y locales y la sociedad civil con vistas a definir una estrategia macrorregional en el Mediterráneo (subdividida en dos partes) que satisfaga las necesidades de la zona y refuerce su competitividad a nivel internacional» (DO C 44 de 15.2.2013, p. 1, punto 1.1).

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE «La promoción de las energías renovables y la política europea de vecindad: la situación euromediterránea» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 1, puntos 1.3, 1.10 y 1.11). Dictamen del CESE «La dimensión exterior de la política energética de la UE» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 28, puntos 1.1, 1.2.3 y 1.3). Dictamen del CESE «Explotación de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo» (DO C 43 de 15.2.2012, p. 56).

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE «Euromed — Los objetivos para después de 2015» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 44).

⁽¹⁹⁾ Evaluación de impacto PRIMA — Acto para las partes interesadas. Malta, 17 de abril de 2016.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE «Hacia una estrategia para el desarrollo de la cohesión en el Mediterráneo» (DO C 170 de 5.6.2014, p. 1).

4.4. El CESE comparte el principio de que la financiación de la Unión al programa PRIMA sea, al menos, equivalente a las nacionales y de que la Comisión pueda, en caso de que los Estados promotores no efectúen o retrasen el pago de las contribuciones, reducir proporcionalmente la contribución financiera de la UE.

4.5. El Comité considera que PRIMA-IS es una estructura ejecutiva indispensable y fundamental para la gestión y el control del programa PRIMA y la financiación de la UE que se le asigne, por lo que confía en que se caracterice por una gobernanza abierta.

4.6. El CESE considera que el programa Horizonte 2020 es el instrumento más apropiado para la distribución de fondos y aprueba la opción de incluir la mayor parte de las actividades previstas en el programa PRIMA en los denominados «retos de la sociedad», dado su carácter mundial y transnacional ⁽²¹⁾.

4.6.1. El Comité señala que muchos terceros países ya participantes en Horizonte 2020 han venido denunciando hasta la fecha grandes dificultades para cumplir con rapidez y eficacia los requisitos formales del programa. Por todo ello, el CESE, aboga por una simplificación de dichos requisitos en la medida de lo posible, con el fin de facilitar la participación y aprovechar los resultados al máximo.

5. Observaciones específicas

5.1. El Comité toma nota de que no todos los países mediterráneos participan en este proceso. En principio, cualquier otro Estado miembro o tercer país debería poder participar en la iniciativa PRIMA, siempre que contribuya a su financiación. No obstante, el CESE señala que cada vez será la asamblea general de PRIMA-IS, en la que participan los representantes de los gobiernos nacionales, la que deberá aprobar por unanimidad la entrada de nuevos terceros países ⁽²²⁾. Siempre que sea compatible con la situación política y social del tercer país candidato, el Comité recomienda que la UE adopte un enfoque más integrador y evite el mecanismo de votación por unanimidad, sustituyéndolo por el de mayoría cualificada, dado que podría transformarse en un derecho de veto por parte de algunos Estados contra otros. Asimismo, a la hora de emprender la aplicación del programa, se recomienda abarcar una amplia gama de niveles tecnológicos para cubrir todas las fases de la producción científica.

5.2. El CESE recomienda que el programa sea verdaderamente transversal respecto de las otras políticas e iniciativas de la UE ya existentes o pendientes de aplicación, a fin de reforzar su capacidad de impacto. El Comité advierte, en particular, de la necesidad de proceder de manera coherente con el paquete de medidas sobre la economía circular ⁽²³⁾. Este factor desempeñará un papel determinante para un uso sostenible del agua y una producción alimentaria y agrícola sostenible (por ejemplo, la explotación del suelo y los abonos ⁽²⁴⁾).

5.2.1. El Comité considera que la iniciativa PRIMA pone de manifiesto la urgencia de una *Directiva marco sobre el suelo* ⁽²⁵⁾ que tenga en cuenta las diferencias que existen entre los distintos países de la UE, y señala que esta es fundamental para delimitar y centrar mejor las actividades de investigación e innovación.

5.3. El Comité recomienda un enfoque multinivel que prevea la participación activa de la sociedad civil organizada. Esta podría desempeñar un papel destacado, para realizar y difundir no solo los objetivos específicos del programa sino también los objetivos más generales de democratización y refuerzo de la protección de los derechos humanos en muchos de los terceros países ⁽²⁶⁾. Por este motivo, el Comité expresa su deseo de que la sociedad civil organizada participe directamente a través de un comité consultivo, también en el seno de PRIMA-IS, al objeto de reforzar la gobernanza y contribuir a identificar y supervisar conjuntamente las repercusiones sociales y económicas del programa ⁽²⁷⁾.

5.4. En caso de que uno o varios proyectos no pudiesen ser financiados con fondos nacionales a través de las agencias nacionales de financiación por haberse agotado la dotación nacional, el Comité propone financiar dichos proyectos con el apoyo de PRIMA-IS. Esta financiación de la UE no podrá exceder el 20 % de la contribución total de la Unión y, en caso de que el fondo adicional no fuera suficiente, se seleccionará el siguiente proyecto por orden de clasificación. Esta medida es fundamental para mantener un nivel elevado de calidad entre los proyectos que se lleven a cabo.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE «El papel y la incidencia de las ITC y APP en la ejecución del programa Horizonte 2020 para una transformación industrial sostenible» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 24).

⁽²²⁾ COM(2016) 662 final. Artículo 12.2.

⁽²³⁾ Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE «Economía circular — productos fertilizantes» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 80).

⁽²⁵⁾ Dictamen del CESE «Estrategia temática para la protección del suelo» (DO C 168 de 20.7.2007, p. 29). Dictamen del CESE «Economía circular — productos fertilizantes» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 80, puntos 1.4 y 3.6).

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE «Las sociedades civiles en la región euromediterránea» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 32).

⁽²⁷⁾ Dictamen del CESE «Gobernanza de las estrategias macrorregionales» (DO C 12 de 15.1.2015, p. 64).

5.5. El CESE es favorable a la posibilidad de admitir para su financiación a agentes procedentes de países de la UE no participantes en PRIMA siempre y cuando aquellos posean competencias que no existan en países ya participantes en dicho programa. En tales casos, su nivel de financiación debería limitarse al 50 % de los costes admisibles para «actividades de investigación e innovación» y oscilar entre el 35 % y el 50 % de los costes admisibles para «actividades de innovación». Esto servirá para mantener un nivel elevado en los proyectos que se llevan a cabo atendiendo a la lógica de la UE y para apoyar, al mismo tiempo, a aquellos países que pretendan adherirse y financiar el programa PRIMA.

5.6. El CESE reitera la necesidad de abordar la cuestión del agua de manera global, teniendo en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales, y todo el ciclo del agua, incluidas las fases artificiales permitidas por las nuevas tecnologías, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Así, debe preverse un enfoque más equitativo de las tasas del agua que responda a las necesidades y a la competencia entre sectores económicos y energéticos, a la necesidad de preservar los ecosistemas de agua dulce y a la exigencia de permitir el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos⁽²⁸⁾.

5.7. El CESE recuerda que uno de los principales problemas en la región mediterránea, especialmente en su ribera africana, es la pérdida de las técnicas tradicionales de producción agrícola sostenible causada por la «fuga de cerebros» (principalmente los jóvenes). El Comité recomienda que, en el marco de los estudios e investigaciones de alto valor añadido en el marco del programa Horizonte 2020, se conciban procesos que se distingan por su intenso impacto social y que sean asequibles y fácilmente transferibles, a fin de aprovechar estos conocimientos y fomentar el crecimiento económico y el empleo.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁸⁾ Dictamen del CESE *Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas* (DO C 248 de 25.8.2011, p. 43, punto 1.13).

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES