

Diario Oficial de la Unión Europea

C 434



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

60.º año

15 de diciembre de 2017

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

528.º Pleno del CESE de los días 20 y 21 de septiembre de 2017

2017/C 434/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Efectos de la revolución digital en materia de salud para el seguro de enfermedad» (Dictamen de iniciativa)	1
2017/C 434/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Análisis de la transparencia, la metodología y los recursos de los análisis y evaluaciones de impacto que la Comisión Europea está poniendo en marcha para mejorar la calidad de la legislación europea» (Dictamen de iniciativa)	11
2017/C 434/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Régimen fiscal en favor de la competencia leal y el crecimiento» (Dictamen de iniciativa)	18
2017/C 434/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El nuevo contexto de la relación estratégica UE-CELAC y el papel de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa)	23
2017/C 434/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia)	30
2017/C 434/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Asignación y desarrollo de capacidades, incluidas las competencias digitales, en el contexto de las nuevas formas de trabajo: nuevas políticas y evolución de los papeles y responsabilidades» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia)	36

ES

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

528.º Pleno del CESE de los días 20 y 21 de septiembre de 2017

2017/C 434/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Desarrollo de la unión aduanera de la UE y de su gobernanza» [COM(2016) 813 final]	43
2017/C 434/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores: mejores productos y una oferta más variada» [COM(2017) 139 final]	51
2017/C 434/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)» [COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)] — «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades» [COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]	58
2017/C 434/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo relativo a la obligación de compensación, la suspensión de la obligación de compensación, los requisitos de notificación, las técnicas de reducción del riesgo en los contratos de derivados extrabursátiles no compensados por una entidad de contrapartida central, la inscripción y la supervisión de los registros de operaciones y los requisitos aplicables a los registros de operaciones [COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)] — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), y el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo que respecta a los procedimientos de autorización de las ECC, las autoridades que participan en la misma y los requisitos para el reconocimiento de las ECC de terceros países [COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)]	63

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

528. ° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Efectos de la revolución digital en materia de salud para el seguro de enfermedad»**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 434/01)

Ponente: **Alain COHEUR**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	5.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	174/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones

1.1. El CESE, ante la revolución digital en el ámbito de la salud, considera indispensable mantener y promover unos sistemas de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria beneficiosos para todos, solidarios, inclusivos y no discriminatorios. En efecto, la inclusión y el acceso equitativo de todos a unos servicios sanitarios de calidad (digitales o no) y el compromiso con los mismos son condiciones necesarias para una cobertura sanitaria universal.

1.2. De conformidad con anteriores dictámenes ⁽¹⁾, el CESE considera que la igualdad de acceso a la asistencia, que es un objetivo esencial de las políticas sanitarias, puede beneficiarse de las ventajas digitales siempre que se respeten varias condiciones:

- la igualdad de cobertura territorial que tenga en cuenta las zonas insuficientemente atendidas por los operadores del sector digital (acceso, banda ancha);
- la reducción de la brecha digital en el uso que hacen los ciudadanos, los profesionales de la salud y los agentes de los sistemas de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria;

⁽¹⁾ DO C 458 de 19.12. 2014, p. 54; DO C 242 de 23.7.2015, p. 48; DO C 13 de 15.1.2016, p. 14; DO C 13 de 15.1.2016, p. 40; DO C 288 de 31.8.2017, p. 1.

- la interoperabilidad de la arquitectura digital en su conjunto (bases de datos, productos sanitarios) que facilite la continuidad de la asistencia dentro de cada estructura y entre estructuras;
- la protección de los datos sanitarios, que en ningún caso pueden utilizarse en detrimento de los pacientes.

1.3. El auge de la telemedicina, los objetos conectados y las nanotecnologías, las biotecnologías, las tecnologías de la información y las ciencias cognitivas (NBIC) no debe conducir a considerar a las personas meros cuerpos conectados que podrían ser analizados, controlados y vigilados a distancia por un todopoderoso programa informático. La tecnificación de la salud incita, en realidad, a lo contrario, es decir, a reafirmar la importancia de la relación interpersonal y el vínculo social en la práctica de la medicina y la asistencia.

1.4. El CESE hace hincapié en el reto que representa la hiperresponsabilización del ciudadano, que se ve inducido a autogestionar su salud, a lo que se añade la hiperindividualización. Con la medicina predictiva, por una parte, y las herramientas correspondientes, por otra, el conocimiento de los riesgos de salud del individuo, así como su seguimiento, tiende a evolucionar, incitando a seguir políticas más personalizadas. El conocimiento adquirido de dichos riesgos y las diferencias entre individuos plantean cuestiones éticas importantes en el marco de la preservación de una cobertura de seguro solidaria.

2. Recomendaciones

2.1. El CESE recuerda que, para tener éxito en la revolución digital, unos sistemas eficientes de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria deben:

- a) hacer que las tecnologías digitales contribuyan a concienciar y reforzar el ejercicio de nuestros derechos fundamentales en materia de salud, y no a su debilitamiento. La tecnología digital debe ser un vector de refuerzo de las capacidades individuales y colectivas, así como una potente palanca al servicio del ejercicio efectivo de los derechos y del desarrollo de nuevas formas de organización y gobernanza de la salud;
- b) reafirmar los valores de solidaridad y universalidad en los que se basa nuestro sistema sanitario, cuya preservación depende de todos.

2.2. El despliegue de la tecnología digital no debe conducir en ningún caso a poner en entredicho los principios de redistribución y de mutualización de los riesgos sanitarios y sociales, auténticas piedras angulares de la solidaridad colectiva.

2.3. El CESE destaca la necesidad de:

- desarrollar y facilitar el acceso a la alfabetización en materia de salud digital de los ciudadanos a fin de fomentar un enfoque crítico de la información relativa a la salud;
- garantizar una información de calidad en materia de salud, en particular alentando la adopción de procedimientos de etiquetado/acreditación de las aplicaciones sanitarias;
- reforzar las relaciones de confianza entre los pacientes, los profesionales de la salud y los agentes de los sistemas de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria;
- establecer un sistema de formación adaptado tanto a los usuarios como a los profesionales de la salud para garantizar una utilización eficiente, segura y protectora de las tecnologías digitales y facilitar los cambios en el sistema sanitario;
- consolidar el diálogo social como espacio de concertación indispensable para acompañar los futuros cambios;
- implantar mecanismos para la seguridad del tratamiento de los datos personales, a fin de evitar prácticas conducentes a la utilización de dichos datos en el ámbito de los seguros (acceso, reembolso, etc.) con fines comerciales que no obedezcan a una finalidad de salud pública;
- promover un marco reglamentario evolutivo que tenga en cuenta el conjunto del ecosistema («múltiples partes interesadas») y el papel de las organizaciones de seguros de enfermedad y asistencia sanitaria como terceros de confianza en las relaciones con los asegurados/afiliados;
- apoyar la evolución de la nomenclatura de las prestaciones de asistencia reembolsables y los servicios de bienestar ofrecidos teniendo en cuenta las innovaciones técnicas que hace posibles la tecnología digital;

- acompañar la evolución hacia una medicina de las «4 P»⁽²⁾ mediante el desarrollo de los servicios solidarios de las organizaciones de seguros de enfermedad y asistencia sanitaria, en respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

3. Antecedentes

3.1. El auge de la tecnología digital impulsa evoluciones de una magnitud y un ritmo sin precedentes en el ámbito de la salud. Con el auge de los objetos conectados y las aplicaciones móviles de salud, la explotación de los macrodatos, la aparición de las nanotecnologías, las biotecnologías, las tecnologías de la información y las ciencias cognitivas (NBIC), junto con la floreciente oferta de nuevos servicios de salud, la tecnología digital conduce a una transformación global de nuestro sistema sanitario.

3.2. Lejos de circunscribirse a su dimensión técnica o científica, la innovación digital en salud integra asimismo una innovación en los usos. Los nuevos usos acompañan una innovación social de gran magnitud, que hace posible la emergencia de nuevas respuestas a las necesidades sanitarias y sociales.

3.3. Así, resultan directamente afectadas las relaciones mantenidas en el marco de un ecosistema complejo entre:

- a) el ciudadano, por el conocimiento de su estado de salud;
- b) las profesiones médicas y paramédicas y su relación con el paciente;
- c) el sistema de seguro de enfermedad con sus distintos modos de organización, gestión y financiación.

3.4. Por lo que respecta a la relación del individuo con su salud, cada persona es más consciente de la importancia de la salud y la forma de ocuparse de ella. Hasta ahora, debido a la dificultad de acceso a la información médica y la ignorancia de ello derivada, la persona vivía en la incertidumbre en cuanto a los riesgos de enfermedad. En lo sucesivo, dispondrá de multitud de dispositivos (por ejemplo, los objetos conectados) que le permitirán medir su estado de salud y adecuar su estilo de vida en consecuencia.

3.5. La disponibilidad de fuentes de información induce a cada individuo a convertirse en un agente de su salud capaz de identificar, comparar y elegir el servicio sanitario más adaptado a sus necesidades. El «paciente electrónico» se convierte en colaborador de la medicina predictiva, un productor de datos sanitarios y un actor de su salud y de la de los demás. En este sentido, el consentimiento informado constituye un eje central, en conexión con la protección de los datos, la gobernanza integrada y la utilización de los datos.

3.6. Las nuevas tecnologías inducen, en primer lugar, a hacer hincapié en la prevención más que en el tratamiento de las enfermedades. Asimismo, permitirán definir terapias más eficaces, menos intrusivas y más individualizadas en función de las características genéticas y biológicas de cada persona, mientras que la disponibilidad en tiempo real de la información mejora la respuesta terapéutica.

3.7. Las profesiones de la salud evolucionarán hacia nuevas competencias y nuevos ámbitos de acción, y ello a varios niveles, en particular hacia un modo de relación distinto, más basado en la relación de confianza recíproca con el paciente, una apropiación progresiva de las herramientas digitales en conexión con las formaciones, una modificación de las representaciones técnicas de la prestación de asistencia, así como un enfoque colaborativo y de puesta en común a través de sistemas interoperables.

3.8. El diálogo social debe acompañar estos cambios y reforzar los dispositivos de formación del personal sanitario.

3.9. Por lo que respecta a los sistemas de seguro de enfermedad: el acceso a unos servicios sanitarios eficientes y de calidad, tanto públicos como privados, sigue siendo el objetivo al que aspira cada ciudadano. En este contexto, el seguro de enfermedad se verá muy afectado, ya que el reto futuro consistirá en elaborar, en fases previas al riesgo, soluciones e itinerarios personalizados dentro de los límites de los principios de mutualización, preservando al mismo tiempo su función tradicional de dar acceso a los enfermos a los servicios sanitarios.

3.10. En potencia, la innovación médica generada por la tecnología digital puede comportar cambios profundos para el seguro de enfermedad. La dinámica que se crea conduce a una individualización de la medicina y los tratamientos a través de dos fuentes de información:

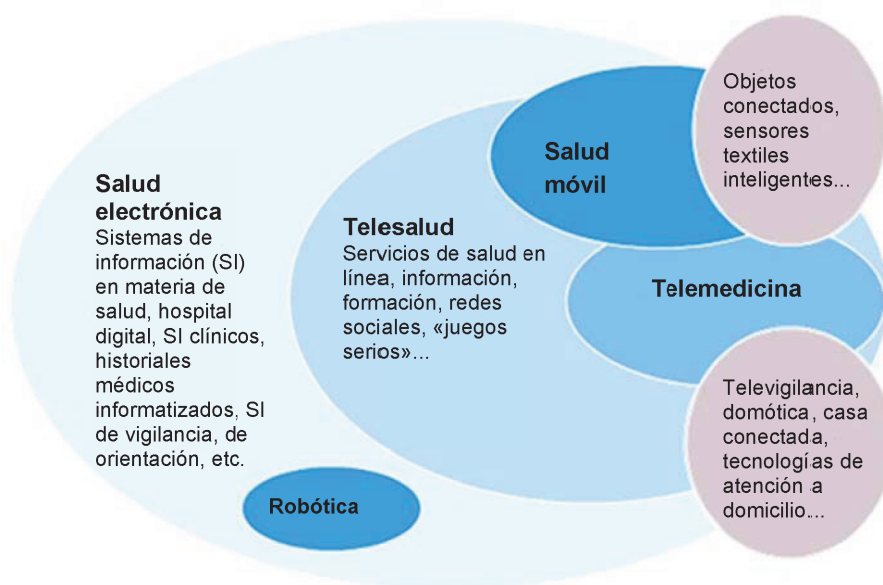
⁽²⁾ Véase el punto 4.2.

a) la descodificación del genoma:

la dimensión predictiva de la descodificación del genoma puede aportar una nueva dimensión al enfoque de la prevención (con la descodificación del genoma, la probabilidad de un riesgo sanitario se «conoce» y la prevención tiene más sentido) y plantea importantes retos en el ámbito del seguro de enfermedad;

b) los dispositivos de «salud electrónica»:

entre ellos se encuentran los objetos conectados, que se inscriben en el ámbito de los «*self data*» (automedición) y permiten a las personas conocer y mejorar su estado de salud.



Por ello, es necesario abordar una serie de cuestiones y observaciones.

- a) ¿Podrían conducir las nuevas fuentes de conocimiento a la creación de nuevas ofertas y nuevos servicios a medida, más adaptados a los usos de los asegurados?
- b) ¿Existirá en el futuro una cobertura sanitaria vinculada a las probabilidades de enfermedad anunciadas por nuestra descodificación genómica?
- c) ¿Se confirma el paso de un enfoque curativo a uno preventivo? ¿Con qué consecuencias sobre la gobernanza del seguro de salud y la financiación en un contexto económico difícil? ¿Hay que reembolsar los programas personalizados de prevención medicalizada en el marco de las plataformas digitales?
- d) ¿Ocupa ahora el bienestar ⁽³⁾ el lugar de la salud? ¿Conduce esta transformación del sistema sanitario a concebir una medicina holística y menos curativa?
- e) Con esas transformaciones, ¿cambiará en profundidad la visión de la relación paciente/médico y asegurado/asegurador, pasando de un modelo «vertical» a un modelo más «horizontal», en el que el paciente hace preguntas y desarrolla «saberes profanos»?
- f) Frente al poder económico de los gigantes de la tecnología digital, ¿no es necesario relanzar las inversiones en investigación y desarrollo a cargo de los poderes públicos?

⁽³⁾ «Los ámbitos del bienestar, la salud y la asistencia se inscriben en un *continuum* entre lo normal y lo patológico, y ese *continuum* sirve por otra parte a la medicina».

4. Repercusiones de la digitalización en el ciudadano/paciente

4.1. La transformación digital brinda a las personas la posibilidad de actuar sobre su estado de salud, si bien hay que tener en cuenta que existen barreras que bloquean el acceso a esta tecnología. El acceso multiplicado a conocimientos, infraestructuras y servicios innovadores y personalizados en materia de salud podría permitir a cada persona convertirse en actor de su propia salud, pero también contribuir —como colaborador, productor de información y proveedor de datos— a mejorar la salud de los demás.

4.2. Este proceso de individualización se caracteriza por la llamada «salud de las **4 P**»:

participativa: los propios pacientes producen y siguen los datos médicos, con la ayuda de un número creciente de objetos conectados. La relación entre el paciente y el médico (que ya no es la única fuente de saber médico) evoluciona. El paciente se convierte en «actuante»;

preventiva: dado que los pacientes recopilan de forma habitual información sobre su salud, cada vez son más conscientes de la importancia de mantener un buen estado de salud, lo que abre la vía a una sanidad más centrada en la prevención;

personalizada: el flujo continuo de datos personales cada vez más precisos y variados permite, asimismo, el desarrollo de una sanidad cada vez más personalizada;

predictiva: por último, los avances tecnológicos, que hacen posible, por ejemplo, la digitalización del genoma completo de las personas, abren la vía a una sanidad cada vez más predictiva.

4.3. *Alfabetización y riesgo de una nueva brecha sanitaria, la digital*

4.3.1. La alfabetización en materia de salud permite a los individuos obtener, comprender y utilizar la información necesaria para promover y mantener una buena salud. Ello supone alcanzar un nivel de conocimientos, competencias y confianza personal que permita adoptar medidas destinadas a mejorar la salud personal y comunitaria modificando los estilos y las condiciones de vida.

4.3.2. La tecnología digital tiende a acentuar las desigualdades sociales en materia sanitaria al reforzar el vínculo de causa-efecto entre el estado de salud de una persona y sus capacidades cognitivas (por ejemplo, la capacidad para encontrar y comprender información de calidad sobre salud) y financieras (como la posibilidad de equiparse con dispositivos cada vez más eficientes). Estas desigualdades aumentan entre las personas mayores, las más vulnerables y las que viven en zonas poco cubiertas por los operadores del sector digital.

4.3.3. La utilización de las aplicaciones sanitarias necesita un nivel de conocimientos que permita acceder a la información sobre salud, comprenderla, evaluarla y utilizarla para tomar decisiones cotidianas por lo que respeta a la asistencia sanitaria, la prevención de enfermedades y el fomento de la salud. Ahora bien, un bajo nivel de alfabetización entraña numerosos riesgos en materia de salud, con consecuencias en términos de esperanza de vida con buena salud, muerte prematura, calidad de vida y costes para el individuo y la sociedad.

4.3.4. No hay que ignorar, no obstante, la aparición de una brecha digital en el seno de las profesiones médicas y paramédicas. Esta puede colmarse reforzando el sistema educativo con un programa de formación consagrado al aprendizaje de las nuevas relaciones entre médico y paciente inducidas por la tecnología digital.

4.4. *La hiperresponsabilización, otro importante riesgo digital*

4.4.1. Las prácticas de cuantificación en el ámbito de la salud favorecen la microgestión individual de la salud y la hiperresponsabilización, en detrimento de una consideración más colectiva. Las personas se convierten en empresarios responsables de su buen o mal comportamiento de salud, y se desvía la atención de las causas medioambientales o socioeconómicas de los problemas de salud pública.

4.4.2. La falta de anticipación de los efectos de la tecnología digital en términos de individualización, el aumento de las desigualdades sociales en materia sanitaria y una mayor comercialización de la salud pueden poner en peligro nuestros modelos solidarios y universales de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria.

5. Repercusiones de la digitalización para los profesionales de la salud

5.1. *La historia clínica electrónica, piedra angular de la organización de la asistencia sanitaria*

5.1.1. La tecnología digital brinda los medios para descompartimentar el sistema sanitario al facilitar la puesta en común de información entre estructuras hospitalarias, consultorios privados, redes de salud y servicios a domicilio. Unos medios seguros y rápidos de transmisión de la información recogida por los distintos agentes constituyen una condición necesaria para la coordinación de la asistencia y la atención global del paciente. La continuidad de la asistencia y la atención multidisciplinar del paciente son así mucho más fáciles de organizar. La disponibilidad, rapidez de acceso, intercambio y puesta en común de datos facilitan la decisión médica. El intercambio informatizado de datos entre profesionales de la salud genera plusvalías directas en términos de calidad de la asistencia.

5.1.2. La historia clínica electrónica se convierte en una herramienta de coordinación y calidad de la asistencia en beneficio del paciente gracias al intercambio de los datos entre las instancias autorizadas, siempre que dicho intercambio sea objeto del consentimiento previo del paciente, salvo en casos de urgencia o imposibilidad. Las normas relativas a la historia clínica electrónica informatizada tienen que ver con todas las garantías específicas que se dan al paciente con respecto a los datos digitales, en términos de protección de su vida privada y acceso a dichos datos. Se debe garantizar plenamente el respeto del secreto inherente a la historia clínica y administrativa.

5.1.3. La historia clínica electrónica permite evitar los errores derivados de la mala legibilidad de un documento (prescripción, protocolo de reconocimiento médico) y facilita el acceso a bases de conocimientos sobre medicamentos, así como a una prescripción más segura, ya que se coteja con las características del paciente. La informatización de la práctica médica contribuye a limitar los riesgos de error y los riesgos iatrogénicos.

5.1.4. Las funciones de recordatorio y alarma que hace posibles la informatización de la historia clínica permiten mejorar los actos de prevención (vacunas, detección), la vigilancia de los enfermos de patologías crónicas y los conocimientos sobre medicamentos, la calidad de la asistencia prestada a los pacientes, así como el refuerzo de las competencias del médico en materia de diagnóstico y prescripción del tratamiento.

5.1.5. Por otra parte, como quiera que la digitalización de la información reunida sobre el paciente contribuye a mejorar el proceso de toma de decisiones médicas, en los próximos años se registrará un cambio radical en las prácticas médicas. Ya no se podrá realizar ningún diagnóstico médico sin un sistema experto o herramientas de inteligencia artificial. Tal revolución es fruto del desarrollo paralelo de la genómica, las neurociencias y los objetos conectados (NBIC), en cuyo marco solo las máquinas podrían, en lo sucesivo, ser capaces de tratar todos los datos.

5.2. *El ser humano como centro del desarrollo de nuevas prácticas médicas*

5.2.1. La evolución tecnológica hace posible y confirma el desarrollo de la telemedicina, que permite la aparición de nuevas prácticas médicas y paramédicas. La telemedicina presenta las siguientes ventajas: mejor cobertura sanitaria de territorios aislados y limitación de los desplazamientos de personas enfermas, seguimiento a distancia de los enfermos sin necesidad de hospitalización, puesta en común de dictámenes médicos a distancia, una dimensión de educación terapéutica mediante la televigilancia, y la concertación multidisciplinar a través de la consulta a distancia y el dictamen a distancia.

5.2.2. La telemedicina, la comunicación profesional informatizada, la desmaterialización de los documentos, la puesta en común de competencias dispersas y el intercambio de los recursos intelectuales o médico-técnicos deberían generar ganancias de tiempo para los profesionales de la salud, que podrían reinvertirse en un contacto directo con el paciente, en un diálogo personalizado, y así mejorar de forma considerable la relación con el paciente.

6. Repercusiones de la digitalización en la gestión del seguro de enfermedad y de asistencia sanitaria

6.1. *Macrodatos (big data)*

6.1.1. La progresiva informatización de los sistemas sanitarios ha contribuido sin duda a mejorar, por una parte, la gestión administrativa y financiera de los expedientes del seguro de que dispone cada ciudadano (ahorro de espacio, dinero y consumibles, aumento de la productividad, facilidad y seguridad de archivado, ganancias ecológicas) y, por otra, la rapidez de reembolso de los proveedores de asistencia y los establecimientos hospitalarios, al mismo tiempo que aumenta el control y se reduce el riesgo de error en la facturación de las prestaciones.

6.1.2. La desmaterialización de los formularios administrativos, aunque no aporta ninguna mejora directa de la calidad de la atención sanitaria, ha reducido los plazos de transmisión de estos y simplificado los trámites administrativos. Asimismo, facilita el ejercicio de la medicina, al permitir al médico concentrarse más en el arte de curar y menos en los inevitables trámites administrativos.

6.1.2.1. Hoy, se generan macrodatos al recopilar todos los datos de todos los pacientes/asegurados, incluidos los procedentes de las aplicaciones de salud. Se trata de la capacidad de analizar todos los datos procedentes de una multitud de fuentes. Para ello, es necesario disponer de medios para vincular los datos y extraer, de forma automatizada y rentable, información potencialmente valiosa a partir de datos no estructurados.

6.1.3. Mediante las aplicaciones, los datos ya no se almacenan en la consulta del médico, el hospital o los organismos del seguro de enfermedad y asistencia sanitaria, sino en aparatos o en plataformas de almacenamiento en línea («en la nube»), cuya sede central no está ya necesariamente ubicada en el país de afiliación al seguro de enfermedad, ni siquiera en Europa.

6.1.4. La piedra angular es la interoperabilidad, tanto a escala europea (con el «mercado único digital») como nacional. Es necesario desarrollar y aplicar un «marco de interoperabilidad de los sistemas de información en materia de salud». Ese sistema de referencia para la interoperabilidad ha de compilar los principios y normas que deben respetarse para intercambiar datos de salud con total seguridad e integrando a todos los agentes de la «sanidad electrónica».

6.2. Protección de los datos

6.2.1. La propiedad y protección de los datos constituyen un reto de capital importancia para el ciudadano/paciente y un derecho fundamental que debe respetarse. El ciudadano/paciente debe poder disponer libremente de sus datos. Por ello, es necesario el consentimiento libre, informado y continuo de los ciudadanos para la recogida y utilización de sus datos. A ello hay que añadir el reconocimiento de un derecho efectivo a la portabilidad y el desarrollo de soluciones tipo «Blue Button»⁽⁴⁾ para la puesta a disposición de la historia personal de los pacientes.

6.2.2. El Reglamento general de protección de datos (RGPD), que entrará en vigor el 25 de mayo de 2018, regula esta cuestión a escala europea. Por otra parte, también hay que tener en cuenta la declaración de la Asociación Médica Mundial sobre las consideraciones éticas de las bases de datos de salud y los biobancos (Declaración de Taipéi).

6.3. Seguro de enfermedad y asistencia sanitaria en plena transformación

6.3.1. El sector de los seguros se está digitalizando. La digitalización, inicialmente limitada a propuestas informativas y de comparación (comparadores, suscripción en línea, etc.) o vinculadas a la desmaterialización de los formularios médico-administrativos, irá mucho más allá de esos eslabones operativos. Los nuevos métodos de cuantificación, popularizados con el término de «macrodatos», transformarán de forma radical el modelo económico de los seguros, y surgirán nuevos productos.

6.3.2. Este giro tendrá lógicamente una gran repercusión en:

- las profesiones vinculadas a la producción, almacenamiento, suministro, tratamiento y transformación de datos mediante algoritmos, así como las profesiones que tengan un elevado valor añadido en información;
- el estatuto del paciente que, con respecto a las profesiones sanitarias, pasa a ser un agente activo de su salud y tiende a salir de su situación de dependencia de las mismas.

6.3.3. A medida que evoluciona la tecnología y se desarrollan aplicaciones de salud, cualquier persona podrá «objetivar» su actividad física, su alimentación, sus interacciones con los demás, e incluso el conjunto de los elementos determinantes de su salud.

6.3.4. La utilización de datos masivos sobre los individuos podría significar el paso de un modelo de cobertura de riesgos y mutualización de los mismos a un modelo de cobertura de comportamientos e individualización de la oferta de seguro que conducirá a una hiperindividualización. Si bien los aseguradores privados con ánimo de lucro parecen estar en condiciones de posicionarse de un modo bastante natural, la evolución podría ser más complicada para las mutualidades y los agentes públicos del seguro de enfermedad, cuyas misiones fundamentales se verían sometidas a tensión.

⁽⁴⁾ Presentación de la iniciativa Blue Button: la administración de los Estados Unidos lanzó Blue Button en 2010 para constituir una plataforma de seguimiento, control y descarga de los datos personales sanitarios de los veteranos americanos. Dicha plataforma les permite acceder a sus informes de asistencia, sus datos del seguro de enfermedad y su historia clínica (alergias, análisis médicos, etc.) y descargarlos. Fuente: <http://www.va.gov/bluebutton/>

6.3.5. Por su parte, los gestores del seguro de enfermedad y asistencia sanitaria entran en una fase de vulnerabilidad ante esta evolución, ya que se encuentran en la encrucijada de un ecosistema de múltiples dimensiones integrado por industriales, médicos, gobiernos, organismos reguladores, inversores y pacientes.

6.3.6. Los gestores del seguro de enfermedad y asistencia sanitaria deben enfrentarse a una gran inercia derivada de una regulación muy estricta de los datos sensibles en materia de salud, del funcionamiento y la compleja financiación del sector médico-hospitalario, de una cadena de valor (afiliación, cobro de cotizaciones, liquidación de prestaciones) bastante rígida y poco reactiva, de una reglamentación de los productos de seguro cada vez más rigurosa, y a veces incluso del corporativismo de las profesiones médicas.

6.3.7. Ahora bien, no todos los gestores del seguro de enfermedad y asistencia sanitaria tienen la misma capacidad de acción financiera, y las necesidades de fondos propios para esta actividad constituyen cada vez más una barrera a su desarrollo. El poder económico de los gigantes del sector digital les abre las puertas para invertir directamente en lo que perciben como un mercado.

6.3.8. Pese a un mejor conocimiento de los riesgos individuales en salud, es indispensable mantener nuestros sistemas sanitarios sobre la lógica de seguro colectivo y solidario. Nuestros sistemas de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria han sido más eficaces gracias a la articulación entre la adhesión individual y la protección colectiva contra todos los riesgos de salud.

6.4. Adaptación de los mecanismos de reembolso

6.4.1. En la actualidad, hay pocos ejemplos de cobertura financiera (reembolso) para la utilización de aplicaciones móviles en la atención sanitaria de una persona. En la actualidad, uno de los principales obstáculos sería justamente la ausencia de modelos de reembolso adecuados que integren las nuevas realidades tecnológicas.

6.4.2. Existe el modelo clásico de intervención estatal, en el que el reembolso depende de las instituciones y autoridades nacionales que deciden sobre las prestaciones de sanidad móvil reembolsables⁽⁵⁾, pero existen también iniciativas de los agentes de los sistemas del seguro de enfermedad, entre ellos las mutualidades⁽⁶⁾.

6.4.3. También se establecen sistemas de reembolso innovadores como los programas de incentivo y prevención, que persiguen intervenir más sobre la prevención que sobre la medicación.

6.5. Nuevos retos para las organizaciones de seguros de enfermedad y asistencia sanitaria

6.5.1. Para las organizaciones gestoras del seguro obligatorio de enfermedad y asistencia sanitaria tanto públicas como privadas (como las mutualidades), que resultarán muy afectadas, se plantean los siguientes retos:

- desarrollar dispositivos de prevención, diagnóstico y seguimiento de tratamientos adaptados e individualizados y construir, en fases previas al riesgo, soluciones e itinerarios personalizados dentro de los límites de los principios de la mutualización, preservando al mismo tiempo su función tradicional de dar acceso a los enfermos a la asistencia sanitaria;
- adecuar la oferta de servicios sanitarios a las necesidades evolutivas de los pacientes;
- acompañar a los pacientes evitando los riesgos de estigmatización y culpabilización: las mutualidades desempeñan ya un importante papel de prevención, seguimiento de la asistencia y seguimiento de los pacientes, que debería ampliarse a los organismos públicos del seguro de enfermedad y asistencia sanitaria;
- luchar contra las desigualdades sociales en materia de salud que pueden derivarse de la brecha digital aumentando la alfabetización (en particular, mediante el refuerzo de las competencias);

⁽⁵⁾ Francia estableció un hito importante con la adopción de Diabeo, tras un dictamen de la comisión nacional de evaluación de dispositivos médicos y tecnologías sanitarias. La solución Diabeo es un programa informático acompañado de televigilancia médica y de una prestación técnica de aprendizaje del uso del programa. El programa Diabeo se propone ayudar al paciente a calcular la dosis diaria de insulina lenta y rápida, de acuerdo con objetivos previamente definidos por el médico prescriptor. Está disponible a través de una aplicación de terminal móvil (teléfono inteligente o tableta) para el paciente y de una página web.

⁽⁶⁾ Desarrollado por una mutualidad francesa (MGÉN) y adoptado en Bélgica por una mutualidad belga (Solidaris), Vivoptim, un programa de salud electrónica inédito para prevenir y acompañar el riesgo cardiovascular, ofrece un conjunto de servicios individualizados, gracias a las herramientas digitales y los objetos conectados, que conforman tres programas de acompañamiento y trece recorridos de prevención adaptados a la situación, las expectativas y las necesidades de cada persona, desde la prevención para las personas sanas a la gestión de la enfermedad crónica.

- reducir los comportamientos de riesgo y vigilar el cumplimiento de las prescripciones de los profesionales de la salud. La búsqueda de herramientas eficaces, que respondan a las necesidades, es un objetivo fundamental;
- privilegiar la calidad de vida de los afiliados. Este reto remite asimismo a objetivos económicos y de control del riesgo y, por tanto, del gasto en salud;
- sistematizar la gestión electrónica de las historias de los pacientes y las relaciones con los proveedores de asistencia, mediante la digitalización de los certificados de asistencia prestada, la historia clínica electrónica y la tarjeta sanitaria electrónica;
- adaptar los reembolsos a las nuevas formas de asistencia y seguimiento de los pacientes por los profesionales de la salud;
- convertirse en terceros de confianza por lo que respecta a la utilización y gestión de los flujos de datos sanitarios, así como a su recopilación, teniendo en cuenta que existe un riesgo de comercialización de forma no autorizada de esos datos.

6.5.2. Las mutualidades de salud, que fueron las precursoras del seguro de enfermedad, pueden perseguir ahora la promesa de un acompañamiento permanente e individualizado de cada uno de sus afiliados. Tanto por los productos que ofrecen como por el acompañamiento del individuo en su búsqueda del bienestar o en su recorrido sanitario, las mutualidades de salud deben estar presentes en la vida de sus afiliados a través de cualquier canal de comunicación y ofrecerles una respuesta adaptada a sus necesidades.

7. Repercusiones de los agentes «disruptores» de la tecnología digital en el seguro de enfermedad y asistencia sanitaria y en la sociedad

7.1. No obstante, todos los elementos anteriormente citados, que reflejan los complejos retos que plantea la tecnología digital en el sector de la sanidad, y la llegada de nuevos operadores de internet darán lugar a una toma de poder económico de nuestros sistemas de seguro de enfermedad y asistencia sanitaria.

7.2. Esta convulsión resulta posible gracias a la aparición de sensores, que se han hecho económicamente asequibles y técnicamente «fiables», pero también y sobre todo, a la capacidad de centralización y análisis de los datos, a través de un teléfono móvil o una interfaz web. Se ha desarrollado así un ecosistema de aplicaciones móviles centradas en el principio de los objetivos, la comunidad y la «ludificación». Este permite a los constructores de entornos móviles definir las normas de la gestión de los datos de salud a través de sus servicios especializados ⁽⁷⁾.

7.3. Cabe temer que los «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft y Alibaba) ⁽⁸⁾ y otros por venir sean mañana los amos de esta nueva medicina basada cada vez más en las tecnologías de la información y su descodificación. Ahora bien, se trata precisamente del oficio de los líderes de la economía digital, que utilizan esas tecnologías para adquirir el control de los ecosistemas en todos los sectores.

7.4. La fuerza de estas plataformas reside en que su modelo de desarrollo se basa en el suministro masivo de un producto o un servicio conectado a la población, que les da acceso a abundantes datos, que después monetizan. La monetización de los datos permite ofrecer numerosos servicios gratuitos que garantizan visitas masivas y alimentan un círculo virtuoso en el que cada cual se esfuerza por confinar al consumidor en un ecosistema lo más cerrado posible. Al presentar costes marginales de prestación de servicios casi nulos, el modelo económico de la web favorece de forma natural a los agentes más grandes, que acaparan gran parte del valor creado y disponen así de inmensas capacidades de inversión.

7.5. Es de temer que solo los «GAFAMA» sean capaces de sacar partido de estos datos divulgados gratuitamente al cruzarlos con todos los datos que recopilan por otros lados sobre el comportamiento de las personas. Frente a los gigantes, presentes y futuros, del sector digital es esencial mantener la soberanía de los ciudadanos, los gobiernos y las instituciones (incluidas las instituciones de protección social) europeos en lo referente a la identificación, recogida y uso de los datos sanitarios desde un punto de vista legal y ético.

⁽⁷⁾ La estructura de mercado de las tiendas de aplicaciones se reparte esencialmente entre las cinco principales tiendas de aplicaciones [90 % de las descargas: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (Blackberry) y Ovi (Nokia)].

⁽⁸⁾ Los gigantes del mercado, los «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft y Alibaba) intentan adquirir el monopolio de la «salud móvil». El ámbito de la salud pública está totalmente invadido por estas multinacionales, que ven en él un potencial de expansión económica.

7.6. Así, el valor añadido de esta información, en particular en materia de salud, es captado y controlado por estas plataformas, y no ya por los productores del sistema sanitario. Solo queda poner esa información a disposición de los «demandantes» que puedan utilizarla.

7.7. La protección de los datos entendida a través del prisma de las «5 V» (volumen, velocidad, variedad, veracidad, valores) presenta un valor económico que requiere un marco reglamentario evolutivo en conexión con el ecosistema en su conjunto («múltiples partes interesadas»), y ello a fin de evitar la explotación de los datos con fines puramente comerciales.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Análisis de la transparencia, la metodología y los recursos de los análisis y evaluaciones de impacto que la Comisión Europea está poniendo en marcha para mejorar la calidad de la legislación europea»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 434/02)

Ponente: **Denis MEYNENT**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	5.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	142/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité recuerda que el objetivo fundamental del programa REFIT⁽¹⁾ es mejorar la calidad y eficacia de la legislación europea y elaborar normas simples, comprensibles y coherentes sin cuestionar los objetivos estratégicos de las políticas de la UE ya establecidos y sin ir en detrimento de la protección de los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores y el diálogo social o el medio ambiente⁽²⁾. La normativa europea es un factor de integración clave. Si es proporcionada, constituye un seguro de protección, promoción de la legislación europea y seguridad jurídica para todos los agentes y ciudadanos europeos⁽³⁾.

1.2. Pese a los progresos realizados hasta la fecha, en particular gracias al trabajo del Comité de Control Reglamentario (CCR), el CESE desearía que el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto siguiese evolucionando, con el fin de mejorar su calidad y facilitar que se tenga en cuenta a la sociedad civil organizada durante la concepción y la aplicación de la legislación.

1.3. Por lo tanto, resulta fundamental, en particular:

- que el pliego de condiciones de los estudios previos o complementarios sea transparente, accesible, pluralista e incite a la formulación de hipótesis alternativas que muestren claramente las consecuencias reales de las diferentes opciones posibles,
- que un registro europeo de las evaluaciones de impacto, así como de todos los datos relevantes disponibles (científicos, estadísticos, etc.), incluya la opinión de las partes interesadas, sea fácilmente accesible y se pueda consultar en las demás lenguas de la UE, sobre todo los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones de impacto,
- que se garantice el carácter equilibrado de las evaluaciones de impacto de cualquier propuesta legislativa otorgando a las dimensiones económica, social y medioambiental, incluidas a las pymes y las microempresas, la importancia que les corresponde.

⁽¹⁾ Las siglas se refieren al programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación.

⁽²⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽³⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

1.4. El Comité aboga por un planteamiento cualitativo que funcione en pie de igualdad con la evaluación cuantitativa y tenga en cuenta la búsqueda de los beneficios esperados de la legislación.

1.5. El Comité pide a la Comisión que permanezca vigilante con el fin de que la reducción de las cargas reglamentarias y administrativas no menoscabe la eficacia y calidad global de las políticas de la Unión, en especial en los ámbitos social y medioambiental, de protección del consumidor y relativas a las pymes y microempresas.

1.6. Por último, en el marco de la evaluación de impacto, el Comité desea:

- que el Parlamento Europeo (PE), el Consejo y la Comisión sigan un planteamiento metodológico convergente en materia de evaluación de impacto que pueda compartirse con los órganos consultivos para facilitar el trabajo respectivo de las instituciones y permitir formular enmiendas y dictámenes,
- que se refuerce la participación del Comité en el control de calidad dándole la posibilidad de analizar determinadas evaluaciones de impacto, desde el punto de vista de la metodología y de la integración de las dimensiones social, medioambiental o territorial. A este respecto, el Comité insiste en que se tenga sistemáticamente en cuenta el artículo 9 del TFUE de manera concreta,
- que se lleven a cabo intercambios periódicos con el CCR sobre los métodos en materia de evaluación de impacto (EI) y buenas prácticas, en particular en materia de empleo o de cohesión territorial, o que tengan un impacto en las pymes y las microempresas.

2. Introducción

2.1. La evaluación de impacto se presenta como un proceso de análisis continuo y crítico de los efectos, positivos y negativos, de la normativa en proyecto de la UE, a nivel económico, social y medioambiental. Quince años después de su creación, la evaluación de impacto se ha convertido en una de las piedras de toque de la agenda «Legislar mejor» de la UE.

2.2. El sistema de evaluación de impacto interviene en una fase muy temprana del ciclo político. La evaluación de impacto precede a toda nueva iniciativa susceptible de tener impacto económico, medioambiental y social. Asimismo, también se llevan a cabo regularmente una evaluación y un control de adecuación («*Fitness check*») de la legislación vigente o de las políticas de la Unión. La etapa de evaluación inicial de impacto («*inception impact assessment*») traza las líneas generales de la evaluación de impacto explorando los diferentes tipos de opciones (desde el mantenimiento del *statu quo* hasta una armonización completa). Posteriormente interviene la evaluación de impacto propiamente dicha, cuyo proyecto ha sido revisado previamente por el CCR. Tras la fase de aplicación de la legislación, una evaluación analiza la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y el valor añadido europeo de la legislación en cuestión. El CCR revisa las principales evaluaciones de la legislación de la UE. Por lo tanto, el principio de «Legislar mejor» está presente en todas las fases del procedimiento. A cada etapa, tiende a abrirse cada vez más a las partes interesadas a través de numerosos mecanismos de consulta.

2.3. El Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» (AI) de mayo de 2015⁽⁴⁾ refleja la posición común entre las tres instituciones implicadas en la evaluación de impacto. Respecto a los progresos, el Comité extrae dos conclusiones principales:

- la ausencia de metodología común: cada institución es responsable de la definición de su propio método de evaluación, aunque la evaluación de impacto de la Comisión aún debe servir de base a los trabajos para asegurar un planteamiento convergente;
- el compromiso por parte del Consejo y el Parlamento de realizar una evaluación de impacto previa a la presentación de enmiendas «sustanciales» cuando se estime necesario.

⁽⁴⁾ Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

2.4. Creado en mayo de 2015, el CCR ha tardado casi dos años en disponer de un equipo completo. Dispone de una autoridad reforzada y de amplias facultades que incluyen el control de la calidad de los proyectos de evaluación de impacto, el control de adecuación y las principales evaluaciones de la legislación de la UE existente ⁽⁵⁾. La profesionalización del CCR ha disminuido la infravaloración de la integración de los impactos social y medioambiental. El CCR revisó 60 evaluaciones de impacto en 2016, de las cuales 25, es decir el 42 %, recabaron un dictamen inicial negativo que obligó a sus autores a someterle una nueva evaluación de impacto. En la actualidad, el Comité limita sus dictámenes a las evaluaciones de impacto. En el futuro, podrá pronunciarse útilmente sobre la forma en que la propuesta legislativa refleja la evaluación de impacto y la tiene en cuenta.

3. Evaluación del procedimiento de evaluación de impacto

3.1. Una evaluación de impacto multidimensional

3.1.1. La evaluación de impacto se apoya sobre una serie de criterios y pruebas relativos, en particular, a los impactos:

- económico, social y medioambiental,
- sobre los consumidores,
- sobre las pequeñas empresas y las microempresas,
- sobre el comercio y las inversiones internacionales,
- sobre la carga administrativa y reglamentaria,
- en materia de subsidiariedad y de proporcionalidad,
- en materia de cohesión regional y territorial.

3.1.2. En principio, las evaluaciones de impacto de la Comisión presentan un carácter integrado que abarca, para cada caso, los impactos económico, social y medioambiental más significativos y relevantes.

3.1.3. A lo largo de los años, el Consejo y, en ocasiones, el Parlamento Europeo han solicitado que se añadan criterios adicionales:

- una verificación de la competitividad relativa a su dimensión exterior (*«competitiveness proofing»*),
- una verificación del respeto de los derechos fundamentales,
- una verificación de la compatibilidad de las propuestas con la economía digital,
- una verificación relativa al respeto del principio de innovación.

3.1.4. En ocasiones estos criterios tan diferentes obligan a la Comisión a hacer balance de los diferentes objetivos y preocupaciones: establecer una jerarquía entre los criterios; decidir que un determinado criterio debe prevalecer sobre los demás, por tratarse de un criterio decisivo; arbitrar las decisiones políticas a la luz de criterios concurrentes:

- subsidiariedad *versus* armonización,
- competitividad *versus* protección social y calidad del empleo,
- principio de precaución *versus* principio de innovación, etc.

3.1.5. El estudio sobre el sistema de evaluación de impacto de la Comisión, realizado en 2007 por *The Evaluation Partnership* (TEP) ⁽⁶⁾, consultor privado británico, reveló una serie de carencias, en particular en materia de protección social y medioambiental. Según la TEP, la baja calidad de la evaluación de impacto se debía a fallos de calendario, los mecanismos de control de calidad de las evaluaciones, la ausencia de seguimiento y asistencia de la evaluación de impacto (formación, coordinación, datos incompletos o ausentes, etc.). En 2010, el Tribunal de Cuentas consideró que «en la práctica, el trabajo de evaluación de impacto de la Comisión carecía de simetría respecto de los tres pilares y de los costes y beneficios» ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ En su informe anual de 2016 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports.

⁽⁶⁾ *The Evaluation Partnership Limited* (2007), http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_es.htm.

⁽⁷⁾ Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?, Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 3, 2010, apartado 64, p. 36.

3.1.6. A este respecto, el Comité reitera su petición de que se deba recurrir sistemáticamente al artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽⁸⁾ como base del trabajo de evaluación ⁽⁹⁾.

3.2. La caja de herramientas para la mejora de la legislación ⁽¹⁰⁾ a la luz de la protección social y el empleo

3.2.1. La Comisión ha creado una «caja de herramientas» (*toolbox*) mediante su Comunicación ⁽¹¹⁾ de 19 de mayo de 2015 sobre «Legislar mejor». Esta ofrece una guía detallada de la evaluación de impacto a través de 59 instrumentos (herramientas, criterios, pruebas, etc.) concebidos para ayudar a la Comisión y a las autoridades competentes de los Estados miembros.

3.2.2. De las 59 herramientas propuestas, dos guardan un especial interés para el CESE. Se trata de las herramientas n.º 7 (*requirements for social partner initiatives* —requisitos relativos a las iniciativas de los interlocutores sociales—) y n.º 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality* —empleo, condiciones laborales, distribución de la renta y desigualdades—).

3.2.3. En realidad, estas herramientas parecen más bien una lista indicativa de preguntas a plantearse en caso de que una iniciativa presentase un impacto social o sobre el empleo. Las preguntas son generales, neutras y poco movilizadoras. Así, la herramienta n.º 25 plantea, entre otras, las preguntas siguientes:

- ¿conduce esta opción a la creación directa de empleos o a pérdidas de empleos en sectores específicos, profesiones, niveles de cualificaciones, regiones o países (o una combinación de estos) con consecuencias para grupos sociales o específicos? ¿Cuáles?
- ¿afecta la opción, directa o indirectamente, a la protección del empleo, en particular a la calidad de los contratos de trabajo, el riesgo de trabajo no declarado o el trabajo autónomo ficticio?
- ¿tendrá la opción un impacto sobre las desigualdades y la distribución de renta y riquezas en la Unión, o en una de sus partes?

3.2.4. Estas preguntas a menudo se resumen en una descripción de una serie de posibles consecuencias, negativas y positivas. No incitan suficientemente a desarrollar evaluaciones más exhaustivas en lo que se refiere, en particular, a la calidad o el volumen del empleo.

3.2.5. Por otra parte, parece que, en algunos casos, las evaluaciones de impacto de la Comisión no integran los criterios sociales y medioambientales de forma sistemática y exhaustiva, y esto lleva sucediendo varios años ⁽¹²⁾, incluso si la Comisión, por su parte, alega que tiene en cuenta el impacto social en el 70 % de las evaluaciones de impacto y el impacto medioambiental en el 45 % de los casos.

3.3. Una metodología de la Comisión por especificar

3.3.1. Las Direcciones Generales (DG) son responsables de los métodos analíticos y los modelos sobre los que se basan los servicios de la Comisión para establecer sus propuestas legislativas. Por lo general, las direcciones generales realizan evaluaciones de impacto internamente sobre la base de las líneas directrices relativas a la evaluación de impacto ⁽¹³⁾ y la «caja de herramientas». En determinados casos, la Dirección General en cuestión recurre a un consultor externo, elegido sobre la base de un procedimiento abierto y transparente, para profundizar un punto específico de la evaluación de impacto.

3.3.2. Sobre el conjunto de las 59 herramientas de la *caja de herramientas*, solamente dos o tres parecen herramientas que pueden guiar la decisión en lo que se refiere a la calidad del empleo, la protección social, el nivel de remuneración, etc. Se trata claramente de un ámbito en el que se debe reforzar la *caja de herramientas*.

⁽⁸⁾ El artículo 9 del TFUE establece que: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

⁽⁹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.

⁽¹¹⁾ *Better regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 de 19 de mayo de 2015.

⁽¹²⁾ Renda A., Schrefler L., Luchetta G. y Zavatta R. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. En CEPS — Economisti Associati Study for the European Commission.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf, citado por Isabelle Schömann en *EU Refit machinery «cutting red tape» at the cost of the acquis communautaire*, en Policy brief 5/2015, ETUI, 2015.

⁽¹³⁾ Las líneas directrices relativas a la evaluación de impacto establecidas por la Comisión y demás material relacionado están disponibles en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_fr.htm.

3.4. *¿Transición paulatina de la evaluación de impacto hacia la reducción de costes?*

3.4.1. La cuantificación de las cargas reglamentaria y administrativa

3.4.1.1. El objetivo del programa REFIT es identificar las cargas inútiles, las incoherencias o las medidas ineficaces y tomar las medidas necesarias para corregirlas. En 2013, se cartografió el conjunto de la legislación de la UE en el marco del REFIT.

3.4.1.2. El Consejo de Competitividad de la UE ha pedido a la Comisión que elabore y fije objetivos de reducción en los ámbitos en los que la carga es particularmente pesada, en particular para las pymes ⁽¹⁴⁾.

3.4.1.3. Asimismo, el Consejo de Competitividad de 26 de mayo de 2016, «acoge con satisfacción el compromiso suscrito por la Comisión en el Acuerdo Interinstitucional de cuantificar más sus esfuerzos de simplificación y reducción de la carga administrativa, de presentar un estudio anual al respecto y, siempre que sea posible, de cuantificar la reducción de la carga normativa o el potencial de ahorro de cada propuesta o acto jurídico» ⁽¹⁵⁾.

3.4.2. El Comité pide a la Comisión que permanezca vigilante con el fin de que la reducción de la carga reglamentaria no menoscabe la eficacia y calidad global de las políticas de la UE, en especial en los ámbitos social y medioambiental, de protección del consumidor y en lo relativo a las pymes y las microempresas.

4. Propuestas y recomendaciones

4.1. A pesar de los progresos ya realizados, el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto debe seguir evolucionando. Proponemos siete líneas de trabajo con el fin de mejorar su calidad y promover la integración de la sociedad civil organizada en la concepción y la aplicación de la legislación.

4.2. *Un pliego de condiciones de los estudios en materia de evaluación de impacto que sea transparente, accesible y pluralista*

4.2.1. El Comité pide a la Comisión que indique más claramente la metodología adoptada para calcular los efectos de su iniciativa, el campo de aplicación del estudio y los posibles límites del estudio (límites territoriales, grupos objetivo, etc.).

4.2.2. En caso de que se externalicen partes o subpartes relevantes de la evaluación de impacto, el Comité pide que se publique el nombre del adjudicatario.

4.2.3. Resulta importante que la especificación del pliego de condiciones describa claramente los escenarios alternativos presentando las consecuencias de todas las opciones posibles, como:

- la competitividad de la UE y sus empresas,
- la protección social o medioambiental,
- el desarrollo de las pequeñas empresas y microempresas,
- la igualdad de género,
- la cohesión territorial, etc.

4.2.4. Finalmente, resulta importante que se priorice una propuesta que combine de la mejor forma posible las diferentes dimensiones con arreglo al artículo 3, apartado 3, del TUE ⁽¹⁶⁾ y del artículo 9 del TFUE ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Apartado 9 de las conclusiones del Consejo de 26 de mayo de 2016 — Legislar mejor para reforzar la competitividad, documento 8849/16 de 18 de mayo de 2016.

⁽¹⁵⁾ Apartado 7 de las conclusiones del Consejo de 26 de mayo de 2016 — Legislar mejor para reforzar la competitividad, documento 8849/16 de 18 de mayo de 2016.

⁽¹⁶⁾ «La Unión establecerá un mercado interior. Obrará 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. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.»

⁽¹⁷⁾ Véase la nota a pie de página n.º 6.

4.2.5. Con el fin de ayudar a los legisladores a redactar sus enmiendas, las evaluaciones de impacto deberán prever líneas alternativas que consideren, por ejemplo, escenarios más favorables al empleo, la protección social o medioambiental, la cohesión territorial o la política de los consumidores.

4.3. Ampliación del registro europeo de la evaluación de impacto

4.3.1. La transparencia es un requisito previo indispensable para una buena gobernanza. Un registro⁽¹⁸⁾ de los documentos de la Comisión presenta la lista de evaluaciones de impacto y dictámenes correspondientes del CCR. Sin embargo, este registro es poco conocido por el público general y solo puede consultarse en inglés.

4.3.2. Por lo tanto, el Comité pide a la Comisión que considere dotar de mayor proyección a este sitio, en colaboración con las organizaciones intermediarias, e incluya en él los dictámenes de las partes interesadas y los estudios pertinentes, sobre todo los resúmenes de las evaluaciones de impacto, y haga posible su lectura en las demás lenguas de la UE.

4.4. Necesidad de un planteamiento cualitativo

4.4.1. El CESE reclama que el planteamiento cuantitativo o monetario funcione en pie de igualdad con el planteamiento cualitativo, que da prioridad a una dimensión humana de proximidad, igualdad de género y contacto con la realidad. En particular, los motivos que invitan a invertir en un planteamiento cualitativo son los siguientes:

- dificultad de entender los efectos a medio y largo plazo para los intereses generales de la UE. Los planteamientos por costes difícilmente consiguen reflejar la evolución real en términos sociales y de desarrollo sostenible,
- ausencia de datos disponibles o fiables. Los métodos econométricos y cuantitativos no pueden calcular todos los impactos. En la mayoría de los casos, se limitan a generalizar y agrupar datos, a menudo parciales e incompletos, omitiendo elementos de información no mensurables: calidad del diálogo social, evolución de la protección social, grado de inclusión regional, nivel real de precariedad y de exclusión, etc.;
- incomparabilidad de los datos. Los métodos cuantitativos difieren en su naturaleza. Las muestras, los años de referencia, los datos científicos varían de método a método. Por ello, a menudo resulta difícil establecer comparaciones entre métodos y extraer lecciones útiles.
- confidencialidad. Los planteamientos confidenciales se basan en muestras, sondeos y encuestas de opinión parciales. Por su naturaleza, estos planteamientos omiten cierta información confidencial relativa al clima social de una empresa, a una rama de actividad o a un sector.

4.4.2. Las evaluaciones de impacto deben favorecer siempre un planteamiento coste-beneficio. La reducción del número de enfermedades, molestias, emisiones contaminantes y accidentes nunca podrá determinarse en base a datos exclusivamente cuantitativos. No se determinará una competencia más justa, un comercio justo y mejores condiciones de trabajo sobre la base de análisis cuantitativos. Resulta esencial que la Comisión prime una evaluación cualitativa, en interés de todas las partes implicadas.

4.5. Necesidad de un planteamiento metodológico convergente en lo que respecta a la matriz de búsqueda

4.5.1. A pesar de que el AII llegase a la conclusión de que cada institución podía desarrollar su propia metodología, el Comité propone que se lleve a cabo una reflexión de fondo a este respecto entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión que esté abierta también al Comité.

4.5.2. Más que de sugerir una metodología uniforme, se trata de llegar a un entendimiento previo acerca de una matriz metodológica convergente para los elementos metodológicos de base, tales como la definición del campo de estudio, la estrategia de búsqueda, la elección de las herramientas, las opciones preferidas, etc.

4.5.3. Al término, la intención es dar prioridad a que se establezca un diálogo relativo a las decisiones metodológicas preferidas por la Comisión con el fin de facilitar el trabajo de enmienda de cada institución.

4.5.4. De este modo, las propuestas del Comité formuladas en este marco podrían ser mejor acogidas por los legisladores.

⁽¹⁸⁾ Este registro se puede consultar en el sitio de la Comisión Europea en la dirección siguiente: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

4.6. Evaluación específica de la calidad de la evaluación de impacto por el Comité

4.6.1. El CESE dispone de una unidad dedicada a la evaluación cualitativa *ex post* de determinadas legislaciones europeas específicas. En el futuro, esta unidad podrá facilitar la acción de los miembros del Comité y también analizar determinadas evaluaciones de impacto, revisar los aspectos metodológicos y emitir un dictamen sobre si deben tenerse en cuenta las dimensiones económica, social, medioambiental o territorial. Dicho trabajo permitiría asimismo facilitar la elaboración de eventuales dictámenes consultivos del CESE vinculados a los proyectos legislativos preparados por estas mismas evaluaciones de impacto.

4.6.2. Debería entablarse un diálogo regular entre el CESE y la Comisión Europea en torno a las consultas y las evaluaciones de impacto.

4.7. Cooperación del CESE con el CCR

4.7.1. Conviene reflexionar acerca de las vías de colaboración informal pero regular entre el CCR y el Comité.

4.7.2. Además de los intercambios informales de puntos de vista y cooperaciones puntuales, es importante favorecer una colaboración dinámica con el Comité en dos direcciones:

- la celebración de intercambios regulares de puntos de vista sobre los planteamientos metodológicos en materia de evaluación de impacto y de buenas prácticas, sobre la cuestión de las modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión y sobre el ejercicio de simplificación y reducción de la carga reglamentaria,
- una consulta apropiada del Comité con carácter previo a toda iniciativa de la Comisión que incluya una dimensión sustancial en los ámbitos social, de empleo, medioambiental y de cohesión territorial a nivel de la evaluación de impacto. A tal fin, el Comité debería figurar entre los destinatarios a los que la Comisión envíe sus evaluaciones preliminares (*Inception Evaluation*) y sus evaluaciones de impacto.

4.7.3. Por su parte, el Comité elaborará, en su caso, un resumen de sus principales recomendaciones en el ámbito de aplicación de la evaluación de impacto propiamente dicha y facilitará cualquier otro dato o información que pudiera ser pertinente para el trabajo de evaluación de impacto de la Comisión y el examen correspondiente por parte del CCR.

4.7.4. Asimismo, el Comité compartirá su evaluación *ex post* sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Régimen fiscal en favor de la competencia leal y el crecimiento»**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 434/03)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	149/6/18
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Combinada con la elusión fiscal, la planificación abusiva en materia tributaria, promovida por algunas empresas, genera considerables pérdidas de ingresos para los presupuestos de los Estados miembros. El CESE recomienda a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para luchar contra este fenómeno extremadamente dañino, estableciendo lo antes posible las normativas fiscales necesarias.

1.2. Teniendo muy en cuenta que con las iniciativas de lucha contra la planificación fiscal abusiva solo pueden obtenerse resultados si se despliegan a escala mundial, el CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que prosigan e intensifiquen las acciones de negociación en el marco de las organizaciones internacionales, como la OCDE y el G-20, con vistas a elaborar una normativa eficaz para combatir la elusión fiscal.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la decisión en la que el Consejo aprueba los criterios propuestos por la Comisión para determinar los territorios reconocidos como paraísos fiscales. El CESE estima que esta medida solo constituirá un paso importante en la lucha contra la planificación fiscal abusiva si la lista se completa con las sanciones aplicables a dichos territorios, así como a las empresas que sigan recurriendo a ella en el marco de sus operaciones de naturaleza financiera. Estas sanciones podrían incluir la prohibición del acceso a fondos públicos por parte de estas empresas.

1.4. El Comité recomienda a los Estados miembros que se abstengan de seguir fomentando la competencia fiscal recurriendo a numerosas resoluciones fiscales que no están justificadas por la realidad económica de las operaciones, pero favorecen a determinadas empresas de manera injustificada en relación con sus competidores.

1.5. El CESE considera que la armonización y la simplificación de las normativas fiscales deben figurar entre las prioridades de los Estados miembros. Además, la supresión total de los obstáculos de naturaleza fiscal debe servir para completar los esfuerzos de armonización.

1.6. La globalización ha provocado un desplazamiento de la carga fiscal hacia los capitales en el ámbito del mercado de trabajo, lo cual ha generado a su vez un aumento de los costes laborales y la agudización de las desigualdades. El CESE recomienda que, en el marco de las reformas emprendidas en materia fiscal, los Estados miembros se planteen transferir la carga impositiva de la esfera laboral al sector financiero o a prácticas nefastas para el medio ambiente.

1.7. El CESE propone ampliar la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) a nivel del mercado único y más allá de sus fronteras. Este enfoque crearía un régimen tributario más previsible y favorable para el entorno empresarial, reduciendo los costes de conformidad de las inversiones transfronterizas.

1.8. El CESE preconiza que el modelo de reparto de los beneficios imponible en el marco de la operación de consolidación que implica la BICIS se base, en la medida de lo posible, en el principio de imposición de los beneficios allí donde se generan. De esta forma, sería más fácil alcanzar el consenso necesario para la aprobación de este sistema. Si las recientes medidas europeas contra la elusión fiscal no conducen a ningún resultado y la BICIS no logra sus objetivos, podría considerarse la introducción de un tipo impositivo mínimo del impuesto de sociedades para evitar una competición a la baja.

1.9. Por lo que respecta a los recursos presupuestarios propios de la UE, el CESE recomienda a los Estados miembros que busquen soluciones para aplicar las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios». El aumento de los recursos propios de la UE permitirá ofrecer más apoyo a las políticas de desarrollo y cohesión en los Estados miembros.

1.10. La moneda única sigue siendo uno de los logros más importantes de la UE. Sin embargo, debido a la fragmentación del régimen fiscal europeo, no ha desarrollado todo su potencial. El CESE reitera su propuesta de introducir una «serpiente tributaria», siguiendo el modelo de la «serpiente monetaria»⁽¹⁾ que se instituyó antes de la introducción de la moneda única. Considera que en un primer momento podría abarcar los tres tipos de ingresos fiscales que generan el 90 % de los ingresos presupuestarios en los Estados miembros, a saber: el IVA, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social.

1.11. El CESE considera que introducir el sistema de la mayoría cualificada en el ámbito de la imposición directa permitiría apoyar más los esfuerzos de armonización de las normativas⁽²⁾ sobre fijación de las bases imponibles de los principales impuestos. Convendría acelerar los avances en la promoción de las políticas fiscales, lo cual resultaría beneficioso para el mercado interior y crearía un importante potencial de crecimiento, dado que un dispositivo armonizado permitiría reducir significativamente los costes de cumplimiento para las empresas e instaurar un régimen tributario más predecible en la UE.

2. Contexto

2.1. La fiscalidad desempeña un papel fundamental en la lucha por la justicia social y una economía justa. Por lo tanto, también tiene una dimensión social, intergeneracional y de género. Los gobiernos recaudan impuestos destinados a financiar de manera suficiente y sostenible los regímenes de protección y de seguridad social así como los servicios públicos, que redundan en beneficio de los ciudadanos y las empresas. Por otra parte, la fiscalidad es un instrumento fundamental para redistribuir la renta y la riqueza de forma más equitativa en la sociedad y reducir así las desigualdades sociales.

2.2. Cometer fraude fiscal y elusión fiscal, así como evitar el pago de impuestos mediante una planificación fiscal abusiva, fomentada por determinadas empresas que ejercen una actividad transnacional, y llevar a cabo actividades de la economía sumergida alimenta las crecientes desigualdades derivadas de la crisis económica y los programas de austeridad, lo que supone un riesgo grave. Incluso la estimación más prudente de la pérdida sufrida por los Estados miembros como consecuencia de la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios asciende a cientos de miles de millones de euros.

2.3. La globalización ha acarreado un aumento de la velocidad y del volumen de los movimientos de capitales. La tendencia a desplazar los capitales hacia zonas donde pueden obtener una tasa de rentabilidad más elevada, acogiéndose a normativas fiscales más favorables, ha causado problemas a los gobiernos, que se han visto obligados a tener más en cuenta estos movimientos internacionales de capital en el diseño de sus políticas fiscales que sus propias prioridades de carácter económico y social a escala nacional.

2.4. En los últimos años, la competencia fiscal promovida por los Estados miembros⁽³⁾ se tradujo en una pérdida definitiva de ingresos fiscales que afectó a la financiación no solo de servicios públicos básicos, sino también de las inversiones públicas, que constituyen uno de los principales motores del crecimiento. Aunque, a corto plazo, la reducción del nivel de imposición puede aportar ventajas a los Estados que fomentan así la competencia fiscal, a largo plazo, la disminución de los ingresos presupuestarios ha resultado ser perjudicial para el crecimiento económico en general⁽⁴⁾. Los Estados miembros fomentan la competencia fiscal no solo mediante las numerosas exenciones que conceden en el ámbito de los impuestos al consumo o sobre la renta sino también por sus resoluciones fiscales en favor de empresas multinacionales.

⁽¹⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 24, punto 1.11

⁽²⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 34, puntos 3.4 y 3.6

⁽³⁾ Business and Economics Research Journal, volumen 6 n.º 2, 2015, pp. 52-53.

⁽⁴⁾ COM(2009) 201 final, p. 5-6.

2.5. La fragmentación de las normativas en materia fiscal que prevalece actualmente en el seno de la Unión Europea (prácticamente cada Estado miembro dispone de su propio régimen tributario) hace que los Estados miembros, por regla general, sean más vulnerables al fenómeno de planificación fiscal abusiva. Por consiguiente, las pérdidas de ingresos para los presupuestos nacionales pueden ser importantes. Del mismo modo, la fragmentación fiscal excesiva debilita el mercado único y reduce la competitividad de la UE respecto a sus principales competidores en la esfera mundial. Una armonización de las políticas fiscales a escala de la UE, por una parte, puede generar un aumento de los ingresos presupuestarios en todos los Estados miembros y, por otra, crear un entorno más favorable a las empresas, simplificando las normativas y reduciendo por tanto los costes de cumplimiento. La armonización debería eliminar las lagunas y divergencias intrínsecas a los diferentes regímenes fiscales de los Estados miembros y entre sí.

2.6. La opinión pública se ha mostrado especialmente virulenta tras desvelarse, en los últimos años, escándalos relacionados con operaciones de elusión fiscal perpetradas por ciudadanos muy ricos o empresas multinacionales. Estos escándalos conocidos como «Panama Papers», «LuxLeaks» o «Apple» revelaron operaciones financieras que ascienden a decenas o centenares de miles de millones de euros, cuyo objetivo era eludir el pago de impuestos en los Estados miembros.

2.7. Eliminar las exenciones a los impuestos al consumo y sobre la renta junto con una mejor armonización de las bases imponibles debería desembocar en un aumento significativo de los ingresos presupuestarios y estimular las inversiones a escala del mercado interior. Es sabido que en razón de los elevados costes de cumplimiento, las pequeñas y medianas empresas disponen de un acceso reducido y de escasas posibilidades para desarrollar inversiones transnacionales.

2.8. En tal contexto, la Comisión Europea, a petición del Consejo, propone una serie de normativas destinadas no solo a reducir considerablemente la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva, sino también a evitar una doble imposición de las empresas en la UE. Sin embargo, habida cuenta de que el ámbito de la fiscalidad directa sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros, los avances son limitados ya que algunas de las medidas propuestas por la Comisión no han alcanzado un consenso en el Consejo.

2.9. Entre las medidas más importantes promovidas por la Comisión Europea para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva figuran: la mejora del mecanismo de intercambio automático de información entre las administraciones tributarias nacionales; la introducción de la medida general contra las prácticas abusivas en la normativa sobre sociedades; la imposición de la obligación de declarar los beneficios obtenidos y los impuestos correspondientes abonados país por país (IPP) para las empresas multinacionales; y la reanudación del proyecto relativo a la determinación de la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS). Asimismo, se han introducido muchas medidas para disminuir el fraude en el ámbito del IVA y para reducir las pérdidas de ingresos del 15 % (brecha del IVA).

2.10. Por otra parte, la Comisión ha participado activamente en el proceso de negociación emprendido en el marco de la OCDE que llevó en 2015 a la firma de un acuerdo denominado BEPS (por sus siglas en inglés; erosión de la base imponible y traslado de beneficios). Se trata de una regla que tiene por objeto instaurar normas tributarias más estrictas en materia de intercambios transnacionales, y, en particular, luchar contra las operaciones de planificación fiscal abusiva. Los Estados miembros se encuentran en una fase de aplicación de las medidas derivadas de esta norma y han adoptado disposiciones adicionales en este ámbito.

3. Propuestas del Comité

3.1. *La lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva*

3.1.1. La planificación fiscal abusiva, promovida por algunas empresas genera importantes pérdidas de ingresos para los presupuestos de los Estados miembros. El CESE considera que, como la planificación fiscal abusiva erosiona las bases imponibles y obliga por tanto a los Estados miembros a aumentar los impuestos, constituye en sí una práctica inmoral que afecta gravemente al funcionamiento del mercado interior y distorsiona la equidad de los regímenes tributarios con respecto de los contribuyentes. En efecto, en muchos casos, los ciudadanos o las pequeñas empresas pagan en términos absolutos impuestos más elevados que las grandes empresas. El Comité recomienda a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para introducir sin demora normativas para luchar contra este fenómeno extremadamente perjudicial.

3.1.2. Más de un centenar de países hayan participado en las negociaciones entabladas en el marco de la OCDE que condujeron a la elaboración de la serie de medidas contenidas en la norma BEPS. Las disposiciones adoptadas para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva solo pueden ser eficaces en la medida en que se conviertan en normas aceptadas a escala internacional. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros prosigan y redoblen sus esfuerzos de negociación en la esfera de las organizaciones internacionales con el fin de establecer normativas eficaces y que se apliquen correctamente para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva.

3.1.3. El Consejo ha aprobado los criterios propuestos por la Comisión para la elaboración de la lista de territorios reconocidos como paraísos fiscales. El CESE estima que esta medida solo constituirá un paso importante en la lucha contra la planificación fiscal abusiva si la lista se completa con las sanciones aplicables a dichos territorios, así como a las empresas que sigan recurriendo a ella en el marco de sus operaciones de naturaleza financiera. Estas sanciones podrían incluir la prohibición del acceso a fondos públicos por parte de estas empresas, incluso en forma de contratos públicos.

3.1.4. El sistema relativo a las resoluciones fiscales se introdujo por iniciativa de la Comisión en 2015 en el marco del intercambio automático y obligatorio de información. Conviene que los Estados miembros utilicen este sistema para poner de relieve las resoluciones fiscales que crean distorsiones de la competencia en el mercado, permitiendo a determinadas empresas beneficiarse de exoneraciones o exenciones tributarias, que pueden constituir una ayuda estatal injustificada. El Comité recomienda a los Estados miembros que se abstengan de seguir fomentando la competencia fiscal recurriendo a numerosas resoluciones fiscales que no están justificadas por la realidad económica de las operaciones, pero favorecen a estas empresas de manera injustificada en relación con sus competidores.

3.2. *La reforma fiscal a escala de la Unión Europea*

3.2.1. La fragmentación del sistema fiscal de la Unión Europea debilita el mercado único, en la medida en que reduce las posibilidades de inversiones transfronterizas, en particular para las pymes. El CESE considera que la armonización y la simplificación de las normativas fiscales deben figurar entre las prioridades de los Estados miembros. Además, la supresión total de los obstáculos de naturaleza fiscal debe servir para completar los esfuerzos de armonización.

3.2.2. La globalización ha provocado un desplazamiento de la carga fiscal de los capitales en el ámbito laboral, lo cual ha generado a su vez un aumento de los costes laborales y la agudización de las desigualdades. El CESE recomienda transferir la carga impositiva de la esfera laboral al sector financiero o a prácticas nefastas para el medio ambiente.

3.2.3. La Comisión ha retomado recientemente su propuesta de instauración de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) cuyo volumen de negocio rebasa los 750 millones de euros. La propuesta de la Comisión puede conducir a la armonización del sistema de imposición de los ingresos de las empresas en la Unión Europea. Si el sistema resulta ser eficaz, creando puestos de trabajo y suscitando inversiones mediante una mejor recaudación de ingresos presupuestarios e instaurando un sistema impositivo más previsible y favorable al entorno empresarial, el CESE propone que se haga extensivo a toda la UE y más allá de sus fronteras.

3.2.4. El CESE considera que el modelo de reparto de los beneficios imponibles en el marco de la operación de consolidación que implica la BICCIS debería basarse, en la medida de lo posible, en el principio de imposición de los beneficios allí donde se generan. De esta forma, sería más fácil alcanzar el consenso necesario para la aprobación de este sistema. Si las recientes medidas europeas contra la elusión fiscal no conducen a ningún resultado y la BICCIS no logra sus objetivos, podría considerarse la introducción de un tipo impositivo mínimo del impuesto de sociedades para evitar una competición a la baja.

3.2.5. El CESE considera que el aumento de los recursos propios de la UE permitirá ofrecer más apoyo a las políticas de desarrollo y cohesión en los Estados miembros. Por ello, el CESE recomienda a los Estados miembros que busquen soluciones para aplicar las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios».

3.2.6. En el marco de los esfuerzos para armonizar los sistemas impositivos de la UE, el CESE reitera su propuesta de introducir una «serpiente tributaria», siguiendo el modelo de la «serpiente monetaria» que se instituyó antes de la introducción de la moneda única. Aunque los responsables políticos podrían considerar que dicho dispositivo es bastante difícil de llevar a la práctica, dada la complejidad de los regímenes tributarios de los Estados miembros, el CESE estima que en un primer momento podría abarcar los tres tipos de ingresos fiscales que generan el 90 % de los ingresos presupuestarios en los Estados miembros, a saber: el IVA, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social.

3.2.7. En materia de fiscalidad directa, los Estados miembros son quienes conservan el control, de conformidad con las disposiciones del Tratado de la Unión Europea. El CESE considera que introducir el sistema de la mayoría cualificada en el ámbito de la imposición directa permitiría apoyar más los esfuerzos de armonización de las normativas sobre fijación de las bases imponibles de los principales impuestos. Convendría acelerar los avances en la promoción de las políticas fiscales, lo cual resultaría beneficioso para el mercado interior y crearía un importante potencial de crecimiento, dado que un dispositivo armonizado permitiría reducir significativamente los costes de cumplimiento para las empresas e instaurar un sistema tributario más predecible en la UE.

3.2.8. La existencia de la zona del euro, como región dotada de una moneda única que, en el futuro, abarcará la mayoría de los Estados miembros, puede requerir una armonización de los regímenes fiscales y de protección social. Según las opiniones expresadas por distintos expertos en políticas monetarias, la fragmentación de los regímenes fiscales en la zona del euro ha agravado las consecuencias de la reciente crisis económica y financiera. Persistir en esta situación, que presupone la existencia de una moneda única en una zona económica dotada de sistemas fiscales diferentes, a saber el mercado, debilitará el mercado único. La armonización de las bases imponibles para los principales tipos de impuestos y tributos reducirá los costes de conformidad que soportan las empresas y podría liberar recursos adicionales que pudieran afectar a inversiones, investigación e innovación.

3.2.9. En materia de beneficios, el establecimiento de un sistema diferenciado, que favorezca a las empresas que los reinvierten, estimulará el crecimiento y la creación de nuevos puestos de trabajo en la UE. Del mismo modo, una medida susceptible de propiciar el crecimiento económico consistiría en suprimir todas las exenciones al pago de impuestos que se conceden a sociedades que redistribuyen la mayor parte de sus beneficios en forma de dividendos.

3.2.10. En la zona del euro, una armonización fiscal basada en el principio de convergencia y una fiscalidad adecuada liberará los recursos necesarios para relanzar las inversiones públicas y facilitar así las privadas.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El nuevo contexto de la relación estratégica UE-CELAC y el papel de la sociedad civil»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 434/04)

Ponente: **Mário SOARES**

Coponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Decisión del pleno	30.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Fecha de la aprobación en el pleno	21.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	179/15/31
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La región de América Latina y el Caribe, hoy reunida en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), es la que, desde hace siglos, comparte con Europa los mismos principios y valores que hacen común una visión del mundo. Así, la constitución de un bloque UE-CELAC reforzado y con una estrategia común frente a los desafíos globales tendrá una voz más potente y eficaz en el concierto de las naciones.

1.2. Europa y sus Estados miembros son el primer inversor y el mayor cooperante en ALC; existen lazos políticos, económicos, sociales, culturales e históricos contruidos a lo largo de los siglos, reflejados también en la realización de Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno cada dos años, una asamblea parlamentaria, acuerdos de diferentes tipos y, sobre todo, una amplia red social.

1.3. Los nuevos retos globales exigen el refuerzo de este bloque y, sobre todo, la definición de una nueva estrategia que vaya más allá del formalismo y de las grandes declaraciones y se asuma como una voz fuerte y decisiva en la escena internacional. En el nuevo escenario geopolítico, la región latinoamericana refuerza su condición de prioridad estratégica de la política exterior de la UE.

1.4. El CESE subraya con satisfacción que la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo está discutiendo una resolución sobre el mismo tema, en donde asume que la CELAC es un socio clave para la UE y que las prioridades de la acción exterior de la UE con la CELAC deberán ser reforzar el diálogo político y la cooperación en materia de migración, cambio climático, energía renovable, lucha contra el crimen organizado y profundización de las relaciones políticas, culturales y socioeconómicas.

1.4.1. El CESE espera que la próxima Cumbre de jefes de Estado UE-CELAC de los días 26 y 27 de octubre esté a la altura de los retos que afrontan hoy el mundo y el planeta y defina una estrategia para reforzar los lazos estratégicos, políticos, económicos, sociales y culturales entre ambas regiones.

1.4.2. Asimismo, alienta a avanzar hacia un acuerdo marco global entre la Unión Europea y la CELAC en el que se incluyan los principios de actuación en materia de diálogo político, cooperación y desarrollo sostenible. Esta podría ser la base para una intervención geopolítica de alcance mundial y fortalecería la voz de nuestras regiones en el escenario internacional.

1.4.3. El CESE llama a todos los líderes políticos de la UE y América Latina y el Caribe a que reconozcan y valoren la participación de la sociedad civil. Por ello es importante que

- en todas las negociaciones se formalice un diálogo estructurado con la sociedad civil organizada cuya participación deberá basarse en criterios de representatividad de las organizaciones y equilibrio entre los distintos sectores representados; en el caso concreto de la negociación de acuerdos de libre comercio, debería garantizarse su participación efectiva en cada una de las etapas de las negociaciones, así como durante la aplicación y la evaluación de los resultados;
- se prevean desde el inicio los recursos materiales necesarios y suficientes para todos los mecanismos de participación previstos en los acuerdos, de modo que estos puedan cumplir las tareas que les incumban;
- se asuma que la transparencia y el diálogo reglado y regular con las autoridades es la base de la confianza para una intervención de calidad y de los actores involucrados;
- se concentre en una sola estructura, institucionalizada y suficientemente financiada, y el seguimiento y el monitoreo de los acuerdos firmados, según el principio «un solo acuerdo, un solo órgano de la sociedad civil».

1.4.4. El CESE reafirma que los objetivos prioritarios de la sociedad civil son, entre otros, la consolidación de la democracia, el desarrollo humano sostenible, la justicia y la cohesión social, la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, la plena vigencia de los derechos humanos y de las normas laborales, el futuro del trabajo decente y la lucha contra la desigualdad.

1.4.5. Considera parte de su misión participar activamente en todo el proceso de construcción de un mundo donde sea posible, en la diferencia y con el diálogo, vivir en paz. Un mundo en el que todos los países y todos los pueblos puedan encontrar los caminos de su desarrollo y construir, desde su cultura, una sociedad democrática, inclusiva y de bienestar. El CESE reclama su lugar en ese proceso.

2. Un contexto mundial complejo y en mutación

2.1. Hoy el mundo se enfrenta a desafíos diversos y de resolución muy compleja: aceleración del cambio climático, multiplicación de conflictos armados con la consecuente huida de miles de refugiados, regreso del nacionalismo y de una visión unilateral de la resolución de conflictos e incluso retorno de la amenaza nuclear.

2.2. El comercio se ha desarrollado globalmente de una manera que, si bien desde un punto de vista político podría generar un mayor equilibrio entre las diferentes partes del mundo, todavía mantiene, y en ocasiones ha aumentado, la diferencia entre ricos y pobres, también dentro de una misma región o país.

2.3. El respeto de los derechos humanos y de las normas internacionales, de las Naciones Unidas o de la OIT se encuentra amenazado en muchas partes del mundo, y continúan las violaciones de los derechos de las mujeres, de los niños o de las minorías étnicas, religiosas o culturales; también subsiste la falta de respeto de las libertades fundamentales, lo que amenaza la seguridad y la calidad de vida de la población.

2.4. El acuerdo sobre el cambio climático alcanzado en París tuvo un amplio apoyo incluso de países como Estados Unidos y China, tradicionalmente reacios a comprometerse en este sentido. Hoy se ve amenazado por la nueva administración americana, que anunció que pretende retirarse del Acuerdo, lo que pone en suspenso el Plan de Energía Limpia, una legislación puesta en marcha en 2015 para reducir las emisiones del sector energético y aumentar la producción de energía renovable.

2.5. Después de un período en el que, al parecer, el mundo empezaba a encontrar puntos de equilibrio, la crisis financiera desatada a partir de 2007 hizo sentir, también en los países desarrollados, las consecuencias sociales del descontrol de los mercados. Lejos de reducirse, los conflictos se han agravado y se acentúan los intereses divergentes entre países y regiones.

2.6. En Europa, la reapertura de marcadas diferencias que afectan a la colaboración entre la UE y Rusia o entre la UE y Turquía (país que todavía sigue en negociaciones para su adhesión a Europa) son una demostración de que ese precario equilibrio se rompió o se encuentra seriamente amenazado.

2.7. La elección de una nueva administración americana, en particular su actitud poco clara y, aparentemente, menos amistosa hacia la UE, hará aún más complejo el escenario internacional. La suspensión de las negociaciones del TTIP, la advertencia lanzada en las Naciones Unidas de que su acción no siempre se ajustará a los criterios vigentes en la organización para la toma de decisiones, la no ratificación del TPP, los intentos de modificar las políticas migratorias y la puesta en entredicho de las prácticas habituales entre países aliados generan incertidumbre y contribuyen a la inestabilidad de un escenario internacional.

2.8. Esta y otras amenazas y desafíos solo pueden ser resueltas de una forma global con compromisos negociados y realizables, pero, al mismo tiempo, vinculantes para que aporten verdaderas soluciones, que serán más complejas y deberán ser multilaterales.

3. Europa: actor global y asociaciones estratégicas

3.1. El CESE considera que, para que Europa siga desempeñando un papel de primer orden en el complejo escenario internacional actual, necesita socios, aliados, que puedan compartir no solo desarrollo y comercio sino que, fundamentalmente, coincidan en valores y principios. El valor agregado de la Unión Europea puede y debe ser ese.

3.2. Hasta ahora, Europa tenía definida una estrategia hacia América Latina y el Caribe basada, entre otros, en los siguientes elementos:

- la promoción de la cohesión social;
- el apoyo a la integración regional de América Latina;
- la promoción de la Cooperación «Sur-Sur»;
- la firma de acuerdos de asociación, de diálogo político y de cooperación, comerciales o de asociación estratégica [acuerdos con México y Chile (2002), acuerdo de cooperación económica con los quince países caribeños (2008), acuerdo de asociación con Centroamérica (2012), acuerdo comercial multilateral con Perú y Colombia (2010) y Ecuador (2014), acuerdo de diálogo político y de cooperación con Cuba, asociación estratégica con Brasil (2008)] ⁽¹⁾.

3.3. La Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Europa y de América Latina y el Caribe, y más tarde, con la CELAC y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), órgano parlamentario de la Asociación Estratégica Birregional, son las expresiones políticas de esta estrategia.

3.4. A nivel global, Europa se ha comprometido fuertemente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, con las metas de la Agenda 2030 y de los Acuerdos de París. La UE ha asumido como propios:

- la defensa de los derechos sociales, laborales y culturales;
- la promoción de un desarrollo económico, sostenible y más justo;
- la preservación del planeta y la lucha contra los efectos negativos del cambio climático;
- el respeto y la plena vigencia de los derechos humanos;
- la contribución para preservar la paz, sostener el multilateralismo y eliminar los conflictos vigentes por medio de la negociación.

3.5. En ese sentido, un sólido bloque UE-CELAC tendría un mayor peso en el concierto internacional y resultaría clave para la preservación de esos valores, que tanto la UE como la CELAC, en su conjunto, comparten, razón por la cual parece llegada la hora de preguntarse si esta estrategia, que ha alcanzado sin duda logros y resultados valiosos, es suficiente frente a los desafíos globales que encaran ambas regiones.

⁽¹⁾ En 2016 se han reanudado las negociaciones con Mercosur con vistas a la conclusión de un acuerdo de asociación.

3.6. El CESE considera imprescindible un debate interregional serio, que señale abiertamente no solo los éxitos obtenidos hasta hoy sino también las carencias o limitaciones que subsisten, que saque enseñanzas de lo actuado, que responda a los desafíos del presente y a la vigencia de los valores y principios compartidos y que genere así una relación basada en una nueva y más amplia cooperación y legitimidad para el futuro.

4. Un nuevo impulso en las relaciones UE-CELAC

4.1. Ante la situación mundial se abre una nueva oportunidad para establecer vínculos más sólidos y eficaces entre ALC y Europa, que sería interesante materializar en el futuro acuerdo UE-Mercosur ⁽²⁾. Este acuerdo supone un importante reto para la UE, ya que, de aprobarse, toda la región latinoamericana, con la sola excepción de Bolivia y Venezuela, quedaría estrechamente relacionada política y económicamente con la Unión. También la renegociación del acuerdo con México es de suma importancia para ese país, mientras que para Europa supone la posibilidad de aumentar su presencia ante el previsible retroceso de los intercambios México-Estados Unidos.

4.2. La relación entre la UE y América latina y el Caribe tiene que mostrar que es útil para todos, es decir, tanto para los estados europeos como para los estados latinoamericanos y caribeños y, sobre todo, para sus poblaciones.

4.3. Una clave de la interacción entre las dimensiones políticas, sociales, medioambientales y económicas del desarrollo es la inversión productiva en ambas regiones. La UE y sus Estados miembros siguen siendo el principal inversor en la región. Los países de América Latina y el Caribe son el segundo socio comercial de la UE y, juntos, la CELAC y la Unión Europea representan un tercio de los miembros de las Naciones Unidas y alrededor del 25 % del PIB mundial.

4.4. Una asociación más profunda entre América Latina y la Unión Europea permitiría acelerar el crecimiento económico, avanzar en el cambio estructural hacia sectores que se basan en el uso intensivo de conocimientos, reducir la pobreza, aumentar la inclusión social y proteger el medio ambiente.

Todo esto:

- profundizando acuerdos de asociación que abran espacio para inversiones, particularmente en nuevas actividades que se basan en el uso intensivo de conocimientos y en empleo de calidad;
- estimulando la creación de pequeñas y medianas empresas mediante la generación de empleos en redes;
- invirtiendo en áreas que faciliten el crecimiento sostenible, el trabajo decente, la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental;
- impulsando la innovación y la democratización de las nuevas tecnologías y contribuyendo a su masificación, en particular en la información y las comunicaciones (TIC);
- construyendo infraestructuras inclusivas y respetuosas con el medio ambiente, que faciliten el acceso a servicios básicos en un nuevo marco de desarrollo urbano y favorezcan la cohesión territorial;
- fomentando inversiones en tecnologías que mitiguen el calentamiento climático;
- aumentando el uso de energías respetuosas con el medio ambiente, diversificando con fuentes renovables no convencionales el uso de la energía y aprovechando la experiencia de las empresas europeas en este ámbito para avanzar hacia una economía verde;

⁽²⁾ Mercosur representa, en términos de población, 250 millones de habitantes, lo que lo convierte en la quinta economía mundial, con un PIB que alcanza los dos billones de dólares. Más del 5 % de la IED de la UE está localizada en Mercosur. La UE es el principal inversor en la región. Las exportaciones de la UE con destino a Mercosur alcanzaron los 41 633 millones de euros en 2016 y las importaciones de la UE con origen en Mercosur, los 40 330 millones de euros en ese mismo ejercicio. Es el décimo mercado de exportación de la UE.

- promoviendo y potenciando las organizaciones empresariales y sindicales como protagonistas clave del diálogo social, para fomentar el desarrollo del tejido productivo local de la manera más armoniosa posible, incluida la reducción de la economía informal.

4.5. Esto favorecería el bienestar económico y social en ambas regiones, lo que incidiría sin duda en la generación de empleos, por ejemplo, a través de:

- nuevas oportunidades de negocios para las empresas en áreas no tradicionales, como nuevas tecnologías, economía verde y redes sociales;
- la expansión de mercados tradicionales en los sectores de las telecomunicaciones, los automóviles, la industria farmacéutica, la electricidad y la banca, entre otros;
- la apertura de nuevos mercados para las pymes;
- el abastecimiento de recursos naturales y alimentos, al tiempo que se apoya el mantenimiento de la biodiversidad y la sostenibilidad medioambiental;
- la promoción de la economía social y solidaria como mecanismo de mejora del tejido socioeconómico, el afloramiento de la economía sumergida o la reducción de la migración.

4.6. La UE y la CELAC tienen desafíos, pero también oportunidades de desarrollo positivo, en temas clave para ambas regiones, que se verían sustancialmente favorecidas por una acción conjunta, entre otros:

- educación y formación de calidad para todos;
- empleo digno para mujeres y jóvenes;
- movilidad y reconocimiento de derechos, en especial haciendo buen uso de las virtudes probadas del Programa Erasmus para el intercambio de estudiantes.

4.7. El CESE considera que la relación entre la acción pública y el sector privado debe tener por objetivo la promoción del desarrollo económico, una mejor colaboración empresarial e inversiones financieras para el crecimiento; subraya la necesidad de combatir la economía informal, el subdesarrollo y la baja competitividad de las pymes; llama a facilitar y mejorar la movilidad birregional, asegurando la coherencia mutua de los derechos laborales y alentando la coordinación de los sistemas de seguridad social.

4.8. El CESE considera fundamental superar las visiones parciales de la relación entre ambas regiones y ver como un todo indivisible la economía, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. La cooperación y el apoyo mutuo son claves si queremos sacar adelante un plan de acción y una agenda común que permitan abordar los retos más importantes de nuestro mundo, como la pobreza, el cambio climático y los conflictos armados.

5. La participación de la sociedad civil: límites y perspectivas

5.1. El valor, la presencia y la participación activade las sociedades civiles organizadas de ambas regiones, el hecho de que intercambien experiencias, compartan proyectos, participen activamente en las acciones que se decidan, deben ser respetados, reconocidos y asumidos como elementos fundamentales de un nuevo paradigma de relación estratégica.

5.2. A su vez, el CESE estima que la sociedad civil de ambas regiones tiene una oportunidad y un gran desafío, ya que la relación birregional necesita una dimensión renovada que no menoscabe o ignore lo logrado, pero que avance con un sentido más político y estratégico.

5.3. Límites

5.3.1. Si bien en los últimos años la presencia de la sociedad civil ha sido cada vez más reconocida como esencial para el fortalecimiento de una estrategia birregional, la verdad es que continúa sufriendo límites que debilitan una participación más efectiva y eficaz, en particular porque:

- la participación de la sociedad civil organizada no está suficientemente institucionalizada;

- hay ausencia de recursos económicos que permitan una participación regular en las actividades y acciones;
- existen dificultades para dialogar con las autoridades de forma reglada y abierta;
- la ausencia de transparencia a la hora de negociar acuerdos, sobre todo los de naturaleza comercial, dificulta fuertemente la posibilidad de analizar dichos acuerdos y hacer llegar a las autoridades respectivas las propuestas y reivindicaciones de la sociedad;
- la multiplicación de estructuras de seguimiento en los acuerdos firmados hacen complejo y difícil su monitoreo.

5.4. *Perspectivas*

5.4.1. Superar estos límites supone un plan de acción y una agenda que:

- fortalezca de manera realista, equilibrada y ambiciosa la asociación birregional, dando mayor confianza a todos sus actores y mayor transparencia al proceso;
- Corrección de errores de la comunicación al Diario Oficial del asunto T-501/17 brinde legitimidad social a los participantes, incorporando y desarrollando temas realmente relevantes para la ciudadanía de ambas regiones;
- incluya acciones que permitan que la UE-CELAC se proyecte en el escenario internacional, asegurando la vigencia de los valores y principios que comparten y que las han caracterizado;
- reconozca las asimetrías como un desafío que debe superarse, proponiendo mecanismos transitorios de superación o igualación de las mismas.

5.5. El CESE subraya que, para que las negociaciones de todo tipo entre la UE y América Latina y el Caribe sean exitosas, es fundamental que se formalice un diálogo estructurado con la sociedad civil organizada que garantice su participación efectiva en cada una de las etapas de las negociaciones, y durante la aplicación y evaluación de los resultados. En ese sentido, el CESE valora muy positivamente la puesta en marcha del Comité Consultivo Mixto UE-Chile, a cuya constitución ha contribuido junto a las organizaciones de la sociedad civil chilena.

5.6. El CESE sostiene que las relaciones entre la sociedad civil europea y latinoamericana tienen por objetivos prioritarios la consolidación de la democracia, el desarrollo humano sostenible, la justicia y la cohesión social, la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, la plena vigencia de los derechos humanos y el respeto del trabajo decente.

5.7. La falta de acceso estructurado y amplio a la información por parte de la sociedad civil organizada europea y latinoamericana y caribeña ha sido señalada en numerosas ocasiones como un problema crucial en el seguimiento de las relaciones UE-América Latina y el Caribe y uno de los mayores obstáculos para la elaboración oportuna de propuestas desde la sociedad civil. El CESE reafirma que el acceso a la información debe ser uno de los ejes prioritarios en las relaciones de ambas regiones, para lo cual es imprescindible establecer reglas y procedimientos claros de acceso y difusión de la misma.

5.8. Si las partes firmantes de los acuerdos valoran, de verdad, la participación de la sociedad civil, entonces deben prever desde el inicio los recursos materiales necesarios y suficientes para todos los mecanismos de participación previstos en los acuerdos, de modo que estos puedan cumplir las tareas que les incumban.

5.9. El CESE acoge la transformación de la Fundación UE-ALC en organización internacional, que puede ser un elemento importante para fortalecer con nuevo ímpetu la asociación birregional, y reitera su propuesta a los jefes de Estado de la UE y de la CELAC, hecha en su declaración de Santiago de Chile de 2012, en el sentido de que el programa de trabajo de la Fundación incluya un fuerte componente de cooperación efectiva y real con las instituciones representativas de las organizaciones de la sociedad civil organizada de ambos continentes.

5.10. El CESE exhorta a que las políticas y acciones que se decidan tiendan a mejorar la coherencia y los efectos positivos de la relación entre ambas regiones, a fin de garantizar la calidad y la pertinencia de las mismas y asegurar que las sociedades civiles involucradas las asuman como propias.

6. Las propuestas de la sociedad civil

6.1. Los días 26 y 27 de octubre de 2017 tendrá lugar la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC) en El Salvador. En un contexto de enfriamiento de las relaciones entre EE. UU. y América Latina, el CESE considera que esta cumbre debería empeñarse en reforzar los lazos estratégicos, políticos, económicos, sociales y culturales entre la UE y América Latina y el Caribe.

6.2. El CESE anima a los responsables políticos de ambas regiones a ejercer una acción y una presencia cada vez más efectivas, que alienten la defensa del planeta, combatan el cambio climático, preserven la biodiversidad y el desarrollo sostenible, promuevan el bienestar de las personas, contribuyan a la erradicación de la pobreza, aseguren la cohesión social y territorial, fomenten la educación y la salud de calidad para todos, la igualdad de género y la cultura de los pueblos, defiendan la paz, valoren el papel de las instituciones mundiales y sostengan el multilateralismo.

6.3. El CESE considera parte de su misión participar activamente en todo el proceso de construcción de un mundo donde sea posible, en la diferencia y con el diálogo, vivir en paz. Un mundo en el que todos los países y todos los pueblos puedan encontrar los caminos de su desarrollo y construir, desde su cultura, una sociedad democrática, inclusiva y de bienestar. El CESE reclama su lugar en ese proceso.

6.4. El CESE llama a todos los líderes políticos de la UE y América Latina y el Caribe a que reconozcan y valoren la participación de la sociedad civil a fin de involucrar al mayor número posible de sus habitantes en el proceso de toma de decisiones. Sin querer excluir a nadie, el CESE entiende que la participación institucional e institucionalizada es la que permite una participación estructurada y más eficaz.

6.5. La promoción del trabajo decente debe convertirse en una prioridad de la política de cooperación entre la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe; en este sentido, deben asumirse compromisos concretos de respeto y cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT, y preverse mecanismos de verificación de su cumplimiento con participación social y sindical en todas las políticas y negociaciones UE-ALC.

6.6. En el marco geopolítico actual, el CESE entiende que los acuerdos de asociación, los acuerdos comerciales, los acuerdos de diálogo político y las asociaciones estratégicas continúan siendo instrumentos importantes, pero hoy ya no son los únicos instrumentos posibles. Lo que hoy se revela fundamental es que quienes comparten valores y visiones culturales, históricas y políticas tomen conciencia de la necesidad de formar un bloque estratégico capaz de influir en la escena internacional. Los acuerdos deben ser la consecuencia de esta conciencia y no su instrumento.

6.7. El CESE alienta a avanzar hacia un acuerdo marco global entre la Unión Europea y la CELAC en el que se incluyan los principios de actuación en materia de diálogo político, cooperación y desarrollo sostenible y económico. Esta podría ser la base para una intervención geopolítica de alcance mundial en la que se defina el método de intervención siempre y cuando estén en peligro los principios y valores que nos son comunes.

6.8. El CESE entiende que es de fundamental importancia el reconocimiento de la participación de la sociedad civil organizada como un actor que contribuye a la creación de una conciencia global que facilite, promueva y favorezca soluciones globales en favor de la paz, el desarrollo sostenible, el comercio justo y el bienestar de todos los pueblos y regiones.

Bruselas, 21 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia)

(2017/C 434/05)

Ponente: **Franca SALIS-MADINIER**

Coponente: **Jukka AHTELA**

Consulta	Presidencia estonia del Consejo, 17.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	19.7.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	185/2/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera más necesario que nunca reconocer el papel del diálogo social y la negociación colectiva a todos los niveles y reforzarlo en esta época de grandes transformaciones digitales, medioambientales y demográficas, que generan profundos cambios para los trabajadores, los empleadores y sus relaciones como interlocutores sociales.

1.2. El CESE considera que las transformaciones en curso son de tal magnitud que requieren una reflexión colectiva, extensa e inclusiva. El método se basa en un diálogo social a todos los niveles y en la participación de la totalidad de las partes interesadas con el fin de buscar continuamente nuevas respuestas pertinentes, formular propuestas e inventar el mundo del mañana.

1.3. Los interlocutores sociales deben ser conscientes de la aceleración y magnitud de los cambios y estar decididos a limitar sus efectos adversos, convencidos de que la economía colaborativa puede generar cambios positivos y brindar oportunidades que cabe aprovechar.

1.4. El CESE está convencido de que los objetivos y los principios fundamentales del diálogo social siguen siendo válidos en el nuevo mundo laboral. El diálogo social, que incluye, entre otras cosas, la información, la consulta y la participación de los trabajadores, debe basarse en la confianza recíproca y el respeto de las prácticas nacionales.

1.5. El Comité ha reiterado, en muchos de sus dictámenes, el papel fundamental del diálogo social en las nuevas formas de trabajo ⁽¹⁾. El diálogo social debe desempeñar un papel de primer orden a todos los niveles pertinentes, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales.

1.6. El CESE considera que en la actualidad no se puede prever el conjunto de oportunidades y desafíos que generará la economía digital. El papel del diálogo social y societal no consiste en oponerse a esas transiciones, sino en encaminarlas lo mejor posible con el fin de aprovechar todos los beneficios que puedan representar para el crecimiento, la promoción de las innovaciones y competencias, los empleos de calidad y la financiación sostenible y solidaria de la protección social.

⁽¹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, DO C 303 de 19.8.2016, p. 54, y DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

1.7. Como ya ha señalado el CESE, se vuelven a cuestionar la representación sindical y la negociación colectiva para los trabajadores de las plataformas ⁽²⁾. Procede, por tanto, suprimir los obstáculos al ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los convenios de la OIT ⁽³⁾.

1.8. El sector digital desafía los métodos tradicionales de gestión y dirección y requiere una gestión participativa y el establecimiento de reglas de juego colectivas. Este nuevo modo de gestión debe prever lugares de expresión y una participación de los empleados en la resolución de problemas y el intercambio de prácticas con el fin de reforzar los puntos de referencia comunes y las capacidades profesionales y optimizar los recursos humanos en el proceso de innovación y desarrollo de la empresa.

1.9. A su vez, el CESE reconoce que las nuevas formas de trabajo, acompañadas de una desintermediación y de cambios rápidos y constantes, requieren una adaptación de las estructuras y modalidades del diálogo social.

1.10. El CESE recomienda respetar la autonomía de los interlocutores sociales que, mediante la negociación colectiva, se comprometieron a encontrar formas innovadoras de diálogo social y respuestas adaptadas a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores, tanto en las empresas tradicionales como en la economía digital.

1.11. El CESE expone en el presente Dictamen algunas primeras experiencias, respuestas y soluciones innovadoras, prácticas sindicales y resultados de negociaciones colectivas que responden a los retos planteados por estos cambios.

1.12. El CESE subraya que la digitalización y sus efectos en el trabajo deben ser una prioridad a nivel europeo, así como para todos los Estados miembros, y constituir un objetivo primordial del diálogo social. El CESE recomienda:

- seguir el desarrollo, las tendencias, las amenazas y las oportunidades de la digitalización y su impacto en las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y el diálogo social,
- reforzar la eficacia y pertinencia del diálogo social en la evolución del mundo del trabajo, a través de los medios adecuados, como el intercambio de información, la realización de estudios prospectivos, el intercambio de buenas prácticas y un marco jurídico y no jurídico adecuado.

1.13. Estas profundas transformaciones que experimenta el mundo laboral plantean igualmente la cuestión de una mayor cooperación entre los interlocutores sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil. El CESE ya ha expresado la necesidad de hacer una distinción clara entre diálogo social y diálogo civil, pues, aunque no se puedan fusionar, no deberían separarse por completo el uno del otro ⁽⁴⁾. Además, entre las iniciativas mencionadas en el presente Dictamen, figuran vastas consultas a nivel gubernamental en las que se incluyen, en los debates más generales sobre el impacto global del sector digital, otras partes interesadas de la sociedad civil.

2. Introducción

2.1. Al igual que en 1985, cuando los interlocutores sociales y el diálogo social obtuvieron una legitimidad y un papel principal en la construcción europea, el CESE recomienda que, en esta fase de grandes transformaciones, se refuerce el papel de los interlocutores sociales a todos los niveles, reconociendo el papel de los representantes de la sociedad civil.

2.2. Las nuevas formas de trabajo fragmentado y el aumento del número de trabajadores atípicos requieren la implicación de esos trabajadores por medio de una mayor información y consulta, así como a través de la adaptación de los derechos colectivos y las disposiciones sobre tiempo de trabajo y derechos sociales ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽³⁾ Artículos 12 y 28 de la Carta y convenios n.º 87 y 98 de la OIT; véanse también los puntos 3.2 y siguientes.

⁽⁴⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 1.

⁽⁵⁾ Como ha reconocido Marianne Thyssen en la conferencia conjunta ETUI/CES organizada en junio de 2016 sobre el tema «Modelar el nuevo mundo laboral».

3. La realidad laboral en las plataformas

3.1. De acuerdo con el Eurobarómetro ⁽⁶⁾, el 17 % de los ciudadanos europeos utilizan las plataformas digitales en calidad de clientes y trabajadores. La mayoría son altamente cualificados y urbanos. Entre estos ciudadanos apenas un 5 % de los trabajadores ofrece servicios de manera regular en las plataformas y un 18 % lo hace de manera esporádica. El trabajo en las plataformas como actividad principal todavía es marginal, pero está en aumento. En cambio, las repercusiones del sector digital y de la inteligencia artificial en el trabajo de las empresas tradicionales son mucho mayores y, sin pretender despreciar el trabajo en las plataformas, el diálogo social debe concentrarse en esos cambios que modifican profundamente la naturaleza y la organización del trabajo.

3.2. El CESE pide que se investigue el estatuto contractual de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta («trabajadores participativos o *crowd-workers*») y en otras nuevas formas de relaciones laborales, así como las obligaciones de los intermediarios, con vistas a la negociación de las condiciones laborales. Son necesarias aclaraciones respecto a estas formas de trabajo y a los regímenes fiscal y de seguridad social aplicables.

3.3. El CESE recomienda que la Comisión Europea, la OCDE y la OIT trabajen junto con los interlocutores sociales para desarrollar normas adecuadas sobre las condiciones de trabajo dignas y la protección de los trabajadores en línea y de los trabajadores acogidos a otras nuevas formas de relaciones laborales. El CESE considera que convendría elaborar un enfoque a escala de la UE, si bien señala que la mayoría de las acciones deberán llevarse a cabo a escala nacional, sectorial o en el lugar de trabajo ⁽⁷⁾.

3.4. Al CESE le preocupa particularmente el cuestionamiento de la representación sindical y del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector digital. Por ejemplo, las normas de competencia podrían aplicarse a los trabajadores autónomos, que en realidad se encuentran en una situación similar a la de un trabajador por cuenta ajena. Es necesario, por tanto, evaluar caso por caso la situación de los trabajadores afectados y, en caso de que ejerzan una actividad por cuenta ajena, suprimir los obstáculos que tiendan a excluir a esos trabajadores de la negociación colectiva y la representación sindical ⁽⁸⁾.

4. El sector digital y cuestiones prioritarias para los interlocutores sociales en el diálogo social.

4.1. El CESE considera que las cuestiones relativas al empleo, las transiciones profesionales, la formación a lo largo de toda la vida ⁽⁹⁾, en particular la instrucción, la protección social y la perennidad de su financiación ⁽¹⁰⁾, así como la seguridad de la renta, figuran entre los principales temas del diálogo social en la era de la digitalización.

5. El empleo y la formación profesional

5.1. La evolución cualitativa y cuantitativa que conocerá el empleo tras la transición digital resulta difícil de comprender, especialmente porque los efectos pueden variar según los sectores y las profesiones.

5.2. Sin embargo, corresponde a los interlocutores sociales anticipar esa evolución para adaptar las competencias de los trabajadores a las nuevas profesiones ⁽¹¹⁾. La formación a lo largo de toda la vida y la adaptación de su contenido a las competencias digitales son prioritarias. En algunos Estados miembros existe un derecho de minimis a tiempo libre de formación remunerado. Debería examinarse si esto representa un instrumento útil tanto para los trabajadores como para los empresarios con el fin de adaptar las necesidades de cualificaciones y si es necesario adoptar medidas a nivel europeo para generalizar estas experiencias en toda la UE ⁽¹²⁾.

6. La protección social

6.1. El funcionamiento de los sistemas de seguridad social debe examinarse y, llegado el caso, adaptarse puesto que se ha elaborado para carreras salariales continuas que están dejando de ser la norma. En diez años, el número de europeos que trabajan a tiempo parcial aumentó en 11 millones (en la actualidad son 44 millones) y el número de trabajadores con contrato temporal aumentó en más de 3 millones (lo que representa un total de 22 millones) ⁽¹³⁾.

⁽⁶⁾ Eurobarómetro Flash 438, 2016.

⁽⁷⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽⁸⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre las «capacidades y nuevas formas de trabajo» (véase la página 36 del presente Diario Oficial).

⁽¹⁰⁾ Sobre la necesaria adaptación de la fiscalidad y las cotizaciones del trabajo en las plataformas para financiar la protección social, véase DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre las «capacidades y nuevas formas de trabajo» (véase la página 36 del presente Diario Oficial).

⁽¹²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽¹³⁾ Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, abril de 2017.

6.2. A escala europea y nacional, deben tomarse decisiones políticas en materia financiera y fiscal con el fin de garantizar la perennidad de nuestros sistemas de protección social; estos asuntos constituyen una temática para el diálogo social.

7. La evolución jurídica del vínculo de subordinación

7.1. El CESE consideró en un dictamen⁽¹⁴⁾ que la propia definición de trabajo y la distinción estructuradora entre trabajador por cuenta propia y trabajador por cuenta ajena deben evolucionar jurídicamente para no dejar desprotegidos a los trabajadores del sector digital. El CESE pide una aclaración de los estatutos y las relaciones en la economía digital para garantizar que todo trabajador disfrute de unos derechos y una protección social adecuados. Los interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar para garantizar que este proceso conduzca a un resultado positivo, justo y sostenible, y que se afronten todas las zonas grises en materia de derechos y protección.

8. El impacto en el trabajo

La digitalización tiene profundas repercusiones tanto para las organizaciones existentes como para las nuevas entidades. El impacto de la digitalización en los métodos de trabajo, tales como el rápido aumento del trabajo a distancia en numerosos sectores, es un fenómeno en rápido crecimiento. Según un estudio reciente de Eurofound, en la EU-28, aproximadamente un 17 % de los trabajadores por cuenta ajena, como media, son teletrabajadores o trabajadores móviles en tecnologías de la información y comunicación (TIC)⁽¹⁵⁾.

8.1. El incremento del número de teletrabajadores y trabajadores móviles obliga a los interlocutores sociales a encontrar nuevas vías y métodos innovadores para llegar a los trabajadores que ya no están presentes físicamente en los locales de las empresas.

9. Vigilancia y control del trabajo

9.1. Si las TIC y la digitalización ofrecen oportunidades de autonomía en la gestión del tiempo y de los lugares de trabajo para algunos trabajadores (ya que su evaluación se basa más en el resultado que en las horas de presencia), para otros, las tecnologías de la información y comunicación imponen una mayor vigilancia y control de su trabajo.

9.2. Los interlocutores sociales, a través del diálogo social, deben afrontar estos retos para proteger los intereses colectivos de todos estos trabajadores y garantizar un trabajo de calidad.

10. Los trabajadores permanentemente conectados y los riesgos para la salud

10.1. Si bien el uso cada vez más intenso de las TIC puede representar, para determinados trabajadores, una oportunidad de autonomía y una mejor conciliación entre vida profesional y vida privada, en ciertos casos también constituye un riesgo para la salud. El aumento del número de trabajadores que sufren estrés y síndrome de desgaste profesional es una realidad preocupante y costosa para la que el diálogo social debe encontrar solución. La Comisión ha presentado una propuesta de Directiva sobre el equilibrio entre vida profesional y vida privada de los padres y cuidadores en el marco del paquete de medidas que acompañan el pilar europeo de los derechos sociales⁽¹⁶⁾.

10.2. Las TIC⁽¹⁷⁾ pueden difuminar las fronteras entre vida profesional y vida privada. Un diálogo amplio para limitar la disponibilidad permanente de los trabajadores y su formación para la utilización eficaz de las TIC son respuestas necesarias, así como nuevos derechos, como el derecho a la desconexión introducido recientemente en Francia.

11. La participación de los trabajadores en los órganos decisorios

11.1. La tendencia a una mayor autonomía que ofrece la digitalización a determinados trabajadores representa un desafío para las empresas, sus instancias y su gobernanza, así como para los métodos de gestión y las estructuras jerárquicas tradicionales de las empresas. Esta evolución requiere más formas de diálogo social, información, consultas y una sólida participación de los trabajadores. Estos pueden contribuir por sí mismos a prácticas innovadoras y procesos de desarrollo beneficiosos para la empresa y las partes interesadas.

⁽¹⁴⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 33.

⁽¹⁵⁾ «Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral», Eurofound, abril de 2017.

⁽¹⁶⁾ Comunicación de la Comisión Europea «Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores», abril de 2017.

⁽¹⁷⁾ Véase el estudio de Eurofound «Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral», 2017.

11.2. En este contexto, el CESE considera que son necesarias una mayor influencia y participación de los trabajadores en los órganos decisorios. Es fundamental la confianza de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, así como su contribución, a todos los niveles e instancias pertinentes, tanto a nivel local como en el de los consejos de supervisión y administración. Su participación en la anticipación de la evolución, la gestión y las decisiones sobre estos cambios, es fundamental para abordar los efectos de las transformaciones digitales y crear un espíritu y una cultura orientadas a la innovación. Según un informe de Eurofound, la mayoría de los dirigentes empresariales están convencidos de que la participación de los trabajadores en la elección de las empresas constituye una ventaja competitiva ⁽¹⁸⁾.

11.3. Para el CESE, es necesario tener en cuenta las formas adecuadas de consulta y de información de los trabajadores en las nuevas organizaciones de trabajo. Tanto a escala nacional como empresarial, los interlocutores sociales deben encontrar las soluciones mejor adaptadas para garantizar la participación de dichos actores.

12. Los primeros resultados del diálogo social sobre el sector digital en los Estados miembros: principios y buenas prácticas

12.1. En algunos Estados miembros, los gobiernos han entablado un diálogo sobre las cuestiones y los retos de la digitalización, al que se han asociado los sindicatos, los empleadores, los investigadores y los representantes de la sociedad civil.

12.2. El CESE relata las iniciativas emprendidas por algunos países para anticipar las nuevas formas de trabajo. Estas iniciativas unen a interlocutores sociales y actores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles y de lucha contra la pobreza.

12.2.1. Alemania fue pionera con la publicación, en 2015, del Libro Verde titulado «Trabajo 4.0 — Replantearse el trabajo», que abre la vía al diálogo con los interlocutores sociales y otras partes interesadas sobre la aplicación digital.

12.2.2. En Francia se creó un Consejo nacional del sector digital y en 2015 se publicó el «Informe Mettling». Los sindicatos, los empleadores y los ciudadanos han participado en la elaboración de dicho informe, que incluye algunas recomendaciones que deberán aplicar las empresas.

12.2.3. Estas iniciativas tomadas por los gobiernos y en las que participan los interlocutores sociales, el mundo académico y los representantes de la sociedad civil, también han sido desplegadas en Austria, Finlandia, Suecia, Portugal, Italia, España, Hungría y Dinamarca.

El CESE considera que los resultados de este diálogo con numerosas partes interesadas debe consolidarse a nivel europeo y estima que las necesidades y problemas manifestados deben tenerse en cuenta en las iniciativas europeas para contribuir a armonizar el marco de referencia.

13. Interlocutores sociales y evolución de los temas del diálogo social y de las acciones sindicales frente al sector digital

13.1. Los experimentos, que el CESE enumera a continuación de manera no exhaustiva, y las empresas de muchos Estados miembros muestran la evolución de las prácticas sindicales y la adquisición de nuevos derechos gracias a las negociaciones colectivas sobre las nuevas formas de trabajo.

13.2. En Francia, se han reconocido dos nuevos derechos: el primero, inscrito en la Ley de trabajo de agosto de 2016, es el derecho a la desconexión, que aborda los riesgos de un trabajo sin fronteras y sin límites. Este derecho garantiza a los trabajadores que utilizan las TIC la posibilidad de limitar la conexión permanente.

13.3. El diálogo social a nivel de las empresas traduce este derecho a la desconexión mediante acuerdos colectivos de empresa o sectoriales. Asimismo, se han negociado acuerdos de teletrabajo y de trabajo móvil en varias empresas. En 2016 se firmó un acuerdo sobre el sector digital, el primero en Europa, entre interlocutores sociales en el seno de un grupo de telecomunicaciones. Este prevé, entre otras cosas, la creación de un comité con los interlocutores sociales encargado de anticipar las nuevas competencias que necesitarán los trabajadores debido al desarrollo digital.

13.4. El segundo nuevo derecho obtenido en Francia es la cuenta personal de actividad. Todos los trabajadores (asalariados, trabajadores por cuenta propia o «falsos» independientes, así como los trabajadores de plataformas) se benefician y pueden tener simultáneamente, gracias a este, el derecho a la formación, a la previsión social, al desempleo y a la jubilación en una sola cuenta transferible.

⁽¹⁸⁾ «Work organisation and employee involvement in Europe», 2013, véase también DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

13.5. Asimismo, comienzan a ver la luz algunas prácticas sindicales innovadoras: algunos sindicatos han creado una plataforma para los trabajadores por cuenta propia, que propone nuevos servicios como un seguro médico, garantías de previsión y servicios jurídicos adaptados a sus actividades.

13.6. En Alemania y Suecia, el sindicato alemán IG Metall y el sindicato sueco Unionen crearon, en junio de 2016, una asociación para supervisar y evaluar el trabajo en las plataformas digitales, con el fin de anticipar los cambios provocados por la nueva economía y desarrollar las herramientas digitales de comunicación sindical, con objeto de organizar a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores participativos (*crowd-workers*). El acceso a la plataforma sindical así creada es transnacional y se dirige a los trabajadores más allá de las fronteras nacionales. En Alemania, se ha celebrado igualmente un acuerdo sectorial sobre el trabajo móvil, que tiene en cuenta las nuevas modalidades de trabajo: teletrabajo, trabajo nómada y trabajo a domicilio.

13.7. En Italia, los sindicatos han negociado, en algunas empresas, acuerdos para los trabajadores atípicos que prevén garantías en materia de régimen de previsión y cobertura médica, que, hasta el momento, estaban reservados para los trabajadores asalariados clásicos, así como una asistencia jurídica adaptada.

13.8. En Dinamarca y en numerosos países de la Unión Europea, así como en Estados Unidos, las nuevas formas de trabajo han sido ampliamente criticadas por los sindicatos porque eluden las reglamentaciones sobre trabajo vigentes en los sectores tradicionales y las imposiciones fiscales. La empresa de transportes Uber, emblema del trabajo en las plataformas, ha estado en el centro de los debates sobre la economía digital. El reto consistía en reconocer a los conductores de Uber como trabajadores por cuenta ajena, y, por ello, obligar a Uber a declararlos, a pagar las cotizaciones patronales y a respetar las normativas laborales⁽¹⁹⁾. El principal objetivo de las organizaciones sindicales es negociar, en nombre de los trabajadores de las plataformas, los salarios mínimos y la transparencia de los criterios que gobiernan los algoritmos y determinan su valoración y evaluación, así como unas condiciones laborales dignas⁽²⁰⁾.

13.9. En los Países Bajos, los trabajadores con contratos flexibles o «independientes» también han comenzado a sindicalizarse.

13.10. El diálogo social europeo en la metalurgia llevó a una posición común firmada por el sindicato Industriall y la organización de empresarios CEEMET sobre las repercusiones de la digitalización y las acciones que cabe emprender⁽²¹⁾.

13.11. A escala europea, Business Europe, UNI Europa, el CEEP y la UEAPME firmaron una declaración conjunta sobre los efectos del sector digital en el mundo laboral y señalaron los principales retos que aguardan a los responsables europeos y los interlocutores sociales⁽²²⁾.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽¹⁹⁾ En el Reino Unido, una sentencia condenó a Uber en el asunto *Y Aslam, J Farrar y otros contra Uber*; Uber ha recurrido.

⁽²⁰⁾ «Las repercusiones sociales de la digitalización de la economía», Christophe Degryse, documento de trabajo ETUI 2016.02; «ReformsWatch», servicio de información en línea de ETUI, 2016; «Trade unions must organise people working through platforms», Gunhild Wallin, junio de 2016 y «Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe», Eurofound, enero de 2016.

⁽²¹⁾ «An Industriall Europe & CEEMET joint position», 8 de diciembre de 2016.

⁽²²⁾ Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización, firmada el 16 de marzo de 2016 en la cumbre social tripartita.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Asignación y desarrollo de capacidades, incluidas las competencias digitales, en el contexto de las nuevas formas de trabajo: nuevas políticas y evolución de los papeles y responsabilidades»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia)

(2017/C 434/06)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Coponente: Indrė VAREIKYTĖ

Consulta	Presidencia estonia del Consejo, 17.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	19.7.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	198/5/16
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La digitalización cambiará radicalmente nuestra vida laboral. Debemos **actuar ahora** para garantizar que contaremos con las capacidades adecuadas para el futuro, a fin de que Europa siga siendo competitiva y capaz de crear nuevas empresas y empleos y proveer bienestar a todos, y las personas puedan seguir integradas en el mercado de trabajo a lo largo de toda su vida laboral. La velocidad a la que tiene lugar la digitalización y la automatización también comporta riesgos sociales que debemos afrontar mediante el esfuerzo coordinado de todas las partes interesadas: los responsables políticos, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

1.2. Debido a la disponibilidad de redes de banda ancha de gran capacidad, el futuro del trabajo conocerá un número creciente de formas de trabajo atípicas, tales como trabajo (múltiple) a tiempo parcial, trabajo para múltiples contratistas y la llamada «**externalización de trabajo en línea**», en la que los trabajadores ofrecen sus servicios en plataformas de internet como una red de profesionales altamente cualificados y especializados. El CESE hace hincapié en que, en vista de este crecimiento del trabajo atípico, debe otorgarse una alta prioridad a la prestación de **seguridad social** y la prevención de la **pobreza** (también entre las personas mayores).

1.3. El CESE celebra algunas iniciativas nacionales de los sindicatos y la sociedad civil que proporcionan **orientación a los trabajadores externos** en línea y que, en algunos casos, ya han conducido al desarrollo de un código de conducta para las plataformas de este tipo de trabajo. El CESE desea que la Comisión asuma este paso y que se aplique a escala europea. El aumento de la asimetría de la información entre los consumidores y las empresas deberá ser tratado con métodos como, por ejemplo, los códigos éticos para las profesiones liberales.

1.4. El trabajo también está cambiando en las empresas tradicionales. En particular, el trabajo intensivo en conocimientos puede desarrollarse en condiciones cada vez más mejores, lo que, por una parte, corresponde al **deseo de flexibilidad** manifestado por muchos empleados, pero, por otra, puede traducirse en más cargas e intensificación. Un **entorno de trabajo cada vez más multilocal** requiere nuevas competencias sociales.

1.5. La **automatización** y los **robots** tendrán un impacto significativo en el futuro del trabajo. Estos sustituyen trabajos monótonos, duros o peligrosos, y una nueva generación de los denominados «robots colaborativos» pueden convertirse en compañeros físicos para los trabajadores, y pueden ser particularmente útiles para las personas con discapacidades físicas. Mientras que los robots actuales están sustituyendo principalmente a los trabajadores manuales, las profesiones no manuales también se verán afectadas cuando se aplique la inteligencia artificial. La automatización y los robots pueden estabilizar la economía frente al envejecimiento de la sociedad.

1.6. Un número considerable de **empleos** se verán afectados por la introducción de más robots en el lugar de trabajo. Cabe esperar que, como ha ocurrido en el pasado, una mayor riqueza social conduzca al crecimiento y a nuevos empleos en sectores específicos, como la cultura, el arte, el turismo, el trabajo social, la educación, la comunicación, el entretenimiento o la atención sanitaria. Sin embargo, este cambio podría manifestarse más rápidamente que en el pasado, lo cual podría generar distorsiones para las que se necesitará diálogo social en una fase temprana.

1.7. El **aprendizaje permanente**, en particular el relativo a las competencias digitales, será una necesidad para todas las personas, exigiendo una flexibilidad cada vez mayor a los individuos, las empresas y todos los sistemas de educación y formación. Además de la educación formal, se deberá dedicar mucho más tiempo a la formación profesional y el aprendizaje informal, que debería apoyarse, en la medida de lo posible, mediante un sistema de certificados y normas armonizado a escala de la Unión. Por otra parte, a este respecto el CESE ya ha formulado observaciones sobre las medidas europeas en el ámbito de los permisos de formación.

1.8. La educación básica debería incluir más **aprendizaje digital interactivo**. Sin embargo, las competencias digitales pueden ir más allá de la programación para incluir un aprendizaje de lo que se esconde detrás de un «clic de ratón»: comprensión del sistema, las interconexiones, el impacto social y las cuestiones relativas a la intimidad y la seguridad.

1.9. Las competencias futuras deberían satisfacer las necesidades de la sociedad y las **demandas del mercado laboral**. Esto solo puede conseguirse mediante una estrecha cooperación entre los interlocutores sociales y los sistemas de educación pública y privada. Mercados más volátiles plantearán dificultades, dado que las empresas y los trabajadores tendrán que adaptarse lo suficientemente rápido. Esto, en particular, supone un desafío para los sistemas de formación profesional.

1.10. Las organizaciones públicas y privadas (escuelas, universidades, cámaras de comercio, sindicatos, centros de formación) deben proporcionar **formación profesional** en nuevas tecnologías, especialmente a aquellos que no cuentan con la capacidad de organizar formación por sí mismos, como las **pymes**, las profesiones liberales y los trabajadores por cuenta propia.

1.11. La forma más adecuada de enfrentarse a los cambios a largo plazo, que podrían conducir a nuevos e impredecibles desafíos en los que las competencias actuales pueden quedarse rápidamente obsoletas, es mediante la **enseñanza general**. Cuanto mejor sea la enseñanza general, mejor será la preparación para lo desconocido. Una enseñanza general amplia también constituye la mejor base para aprender a distinguir la **información fiable** en internet y ser menos vulnerable a noticias falsas.

1.12. El CESE celebra las diferentes iniciativas relevantes de la Comisión relacionadas con el aprendizaje permanente, las capacidades y los empleos digitales, la nueva Agenda de Capacidades y Erasmus+. El depósito de buenas prácticas creado por la Comisión puede servir como facilitador para un debate a escala de la UE que conduzca a la adopción de **directrices y normas** basadas en las mejores prácticas. La sociedad civil organizada puede y debe desempeñar un papel importante a este respecto.

2. Introducción

2.1. La tecnología digital está jugando un papel cada vez más importante en nuestra economía y vida social. Será fundamental para el desarrollo de nuevos modelos económicos (colaborativos, funcionales, circulares, participativos). Además, la globalización, la migración, el envejecimiento de la sociedad, el cambio climático y la necesidad de soluciones sostenibles tendrán un impacto importante en el entorno social en general, y en nuestra vida laboral en particular. Las nuevas formas de trabajo que se encuentran actualmente en fase de evolución se abordan en el presente dictamen exploratorio centrándose en las capacidades necesarias, incluidas las digitales, y en las nuevas políticas y la evolución de los papeles y responsabilidades, mientras que un dictamen exploratorio paralelo del CESE se ocupa de las nuevas formas de trabajo y el papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema: «Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo»; aprobado en septiembre de 2017.

2.2. Con el fin de que Europa siga siendo competitiva y capaz de crear nuevas empresas y empleos y proporcionar bienestar para todos, debe priorizarse el desarrollo de **competencias adecuadas**. La velocidad a la que tiene lugar la digitalización y automatización también crea **temor** en la población, especialmente entre los trabajadores, e **incertidumbre** en las empresas, dados los grandes desafíos que plantea. Nuestra sociedad debe enfrentarse a estos desafíos y adaptarse a los cambios con carácter de urgencia mediante un esfuerzo coordinado de todas las partes interesadas de la política pública y la sociedad civil. Europa puede ser un líder global con un desarrollo moderno basado en sus propios valores.

2.3. El CESE está convencido de que el futuro del trabajo debería ser una prioridad clave en los debates sobre el **pilar social de derechos sociales** ⁽²⁾. El CESE ya ha abordado asuntos específicos en los dictámenes sobre el Mercado Único Digital y las pymes ⁽³⁾; la nueva Agenda de Capacidades ⁽⁴⁾; la sociedad europea del Gigabit ⁽⁵⁾; la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales ⁽⁶⁾ y la industria 4.0 y transformación digital ⁽⁷⁾; así como en el documento informativo sobre la evaluación intermedia de Erasmus+ ⁽⁸⁾.

3. El futuro del trabajo

3.1. Las redes de banda ancha de muy alta capacidad darán paso al uso de una amplia variedad de **nuevas aplicaciones y entornos**, como la internet de las cosas, la automatización, la computación en la nube, la exploración de macrodatos o los nuevos modelos de negocio basados en una lógica en la que prevalecen los servicios. Esta tendencia reportará la ventaja de poder llevar a zonas remotas o difícilmente alcanzables por sus características orográficas aquellos tipos de especialización profesional que hoy por hoy son panacea exclusiva de las grandes concentraciones urbanas. Instrumentos como la teleconsulta, la televigilancia y la presentación de informes a distancia permitirán seguir la salud de las personas vulnerables directamente en sus hogares. E incluso los centros pequeños podrán tener acceso a profesionales altamente especializados. Es importante reconocer que la forma de trabajar cambiará para casi todos los grupos y profesiones y que las previsiones sobre la evolución de la situación durante las próximas décadas comprenden un grado significativo de incertidumbre. Debemos darnos cuenta de que necesitamos estar preparados para lo desconocido.

3.2. En el futuro, existirá una diferenciación cada vez mayor en la **organización de las empresas**. Por un lado, tenemos las empresas tradicionales con personal permanente y que ofrecen un atractivo entorno laboral, las llamadas «empresas comprometidas» (*caring companies*) ⁽⁹⁾. Y por otro, tenemos un número cada vez mayor de empresas con una organización «fluida», que también se basan cada vez más en los denominados «trabajadores externos en línea». Esto les permite reaccionar de forma muy flexible a cualquier cambio en los mercados. Los trabajadores externos en línea son una red de profesionales altamente cualificados y especializados, aunque en cierto grado también puede haber colaboradores menos cualificados que ofrecen sus competencias en plataformas de internet. También se prevé el desarrollo de una variedad de formas mixtas de organizaciones empresariales. Por ejemplo, las empresas comprometidas pueden externalizar parte de su negocio a trabajadores externos en línea. El aumento de la asimetría de la información entre los consumidores y las empresas deberá ser tratado con métodos como, por ejemplo, los códigos éticos para las profesiones liberales.

3.3. Los **trabajadores externos en línea** disfrutan de la libertad de disponer de un horario y un lugar de trabajo flexibles. Ofrecen sus capacidades en el mercado, a veces para microtarefas, al mejor precio. Sin embargo, la falta de seguridad social en este tipo de trabajo autónomo («nómadas digitales») comporta considerables riesgos. La tendencia de nuestra sociedad de pasar del trabajo «normal» al trabajo «atípico» —el cual, además de la externalización de trabajo en línea, incluye el trabajo (múltiple) a tiempo parcial y el trabajo para múltiples contratistas— plantea un serio desafío para nuestros **sistemas de seguridad social** ⁽¹⁰⁾. Los cuatro componentes de la flexiguridad ⁽¹¹⁾ también deben llevarse a la práctica para este nuevo tipo de trabajo: 1) disposiciones contractuales adaptables y fiables; 2) estrategias globales de aprendizaje permanente; 3) políticas activas del mercado laboral, y 4) sistemas de seguridad social modernos.

⁽²⁾ DO C 125, 21.4.2017, p. 10.

⁽³⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «El Mercado Único Digital: tendencias y oportunidades para las pymes», que se aprobará en octubre de 2017.

⁽⁴⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽⁵⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 51.

⁽⁶⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽⁷⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

⁽⁸⁾ Evaluación intermedia de Erasmus+, aprobada el 31 de mayo de 2017 (documento informativo).

⁽⁹⁾ Bauer, Wilhelm et al. (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben / Working Environments 4.0. How We Will Work and Live Tomorrow*. Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag.

⁽¹⁰⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54; DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽¹¹⁾ Véase la Comunicación «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», COM(2010) 682.

3.4. El trabajo también está cambiando en las empresas tradicionales con personal permanente. Hoy tiene relativamente poca importancia donde se llevan a cabo las tareas y el trabajo intensivos en conocimientos, tales como las tareas de ingeniería o los proyectos de investigación y desarrollo. Este tipo de trabajo puede desarrollarse en condiciones cada vez mejores, lo que, por una parte, corresponde al **deseo de flexibilidad** manifestado por muchos empleados, pero, por otra, puede traducirse en más cargas e intensificación. Conseguir el equilibrio deseado entre la vida profesional y la privada se ha convertido en uno de los criterios básicos a la hora de elegir a un empleador. Nuestra sociedad se dirige hacia un entorno de trabajo multilocal que requiere nuevas competencias sociales de todos los que trabajan en él. La conectividad permanente podría ayudar a conciliar la vida privada con la laboral, pero también puede suponer una carga y plantear **riesgos para la salud**.

3.5. La **automatización** y los robots tienen un impacto significativo en el futuro del trabajo. Los beneficios son evidentes: una mayor productividad y fiabilidad y la sustitución de trabajos monótonos, duros o peligrosos. Una nueva generación de los denominados «robots colaborativos» pueden convertirse en compañeros físicos para los trabajadores y ser particularmente útiles para las personas con discapacidades físicas. La inteligencia artificial permitirá la automatización de trabajos complejos, lo cual no solo afectará al trabajo manual, sino también a las profesiones no manuales (sector de los seguros, servicios financieros, traductores, asesoramiento legal, etc.) ⁽¹²⁾. La automatización y los robots pueden estabilizar la economía frente al envejecimiento de la sociedad.

3.6. Al principio los robots sustituyen a los trabajadores humanos, pero luego pueden crearse nuevos puestos de trabajo. A menudo se discute en el ámbito público acerca de cuántos **empleos** se verán **afectados** y de cuántos podrían **crearse** al mismo tiempo. La tendencia está clara, pero los números varían ampliamente. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial predijo que se perderían más de 5,1 millones de trabajos en quince importantes economías desarrolladas y emergentes entre 2015 y 2020 debido a cambios drásticos en el mercado laboral, dado que la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología y otros factores socioeconómicos suplirán la necesidad de trabajadores humanos, mientras que al mismo tiempo esos mismos avances tecnológicos también crearían 2 millones de nuevos empleos ⁽¹³⁾. No cabe ninguna duda de que con los robots la productividad aumentaría, lo cual beneficia a la economía y nuestra sociedad, dado que conduce a un aumento del PIB. Es prácticamente imposible predecir cómo se utilizará el excedente del PIB para la creación de nuevos empleos ⁽¹⁴⁾. Podemos aprender del pasado, cuando la automatización condujo a una mayor riqueza social, con crecimiento y nuevos empleos en sectores específicos, como la cultura, el arte, el turismo, el trabajo social, la educación, la comunicación, el entretenimiento o la atención sanitaria. Podemos esperar que esta tendencia continúe, aunque puede que sea más rápida que en el pasado. Esto podría generar distorsiones para las que se necesitará **diálogo social** en una fase temprana.

3.7. Además, la digitalización y la robotización del **transporte** traerán consigo cambios profundos en la naturaleza del trabajo y la demanda de capacidades. El CESE destaca la importancia de afrontar estos cambios estructurales potenciando una transición justa y fluida y abordando el déficit de capacidades ⁽¹⁵⁾.

4. Asignación de capacidades y competencias

4.1. Las competencias son un requisito previo necesario para transformar el conocimiento en resultados que mejoren nuestro bienestar, pero la era digital presenta nuevos desafíos. Esperamos un mayor número de trabajadores con contratos de empleo atípicos que suelen carecer de acceso a programas de formación tradicionales basados en las empresas. Las **competencias técnicas y sociales**, que comprenden la capacidad de comunicar e interactuar con personas en diferentes contextos y mediante diferentes herramientas técnicas, así como las **competencias empresariales** y un enfoque centrado en la responsabilidad con respecto a la sociedad, son ya un requisito previo, pero la mayoría de los sistemas de educación siguen siendo incapaces de proveerlas, dado que fueron diseñados para una era diferente. El Comité pide nuevamente a los Estados miembros que, en cooperación con las instituciones y las agencias de la Unión, así como de las empresas europeas, aumenten su capacidad e introduzcan más soluciones innovadoras en los ámbitos de la **educación y el desarrollo de capacidades**, incluidos la formación en el puesto de trabajo y el reciclaje, ya que Europa necesita un verdadero cambio de paradigma en cuanto a los objetivos y el funcionamiento del sector educativo y la comprensión de su lugar y papel en la sociedad ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «Las consecuencias de la inteligencia artificial para el mercado único (digital), la producción, el consumo, el empleo y la sociedad», aprobado el 31 de mayo de 2017 (DO C 288 de 31.8.2017, p. 1).

⁽¹³⁾ Foro Económico Mundial, *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs*. Global Challenge Insight Report, enero de 2016, p. 13.

⁽¹⁴⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 14.

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Implicaciones de la digitalización y robotización del transporte en la formulación de políticas de la UE» (DO C 345, 13.10.2017, p. 52).

⁽¹⁶⁾ DO C 173, 31.5.2017, p. 45.

4.2. La **digitalización** hace posible tecnologías accesibles y personalizadas que pueden ofrecer itinerarios de aprendizaje más centrados en el alumno y crear un **proceso continuo de aprendizaje** que comprenda el aprendizaje formal, no formal e informal. Las soluciones digitales pueden integrarse en estrategias de aprendizaje permanente y pueden ser una potente herramienta para reducir la brecha entre logros y oportunidades. Sin embargo, esto depende en gran medida de cómo se introduce y utiliza la tecnología digital en los entornos de aprendizaje.

4.3. Para lograr una mejora de las experiencias de aprendizaje y los resultados del aprendizaje, el sistema de educación necesita colocar a los alumnos en el centro: son estos los que deberían regular su aprendizaje, formación y la mejora de sus cualificaciones. Esto permitiría a los alumnos ser ciudadanos activos y digitales capaces de aprovechar el conocimiento adquirido mediante el control de su tipo, lugar, ritmo y horario de aprendizaje de acuerdo con sus opiniones y valores, y con valores como la solidaridad y el respeto por la diferencia que forman parte de la identidad europea. Por ello, la inversión futura en tecnologías debe acompañarse estrechamente de una inversión en las personas y un mayor acceso a oportunidades de aprendizaje permanente.

4.4. Las competencias futuras también deberían satisfacer las necesidades de la sociedad y las **demandas del mercado laboral**. Esto solo puede conseguirse mediante una estrecha cooperación entre las instituciones educativas públicas y privadas y todos los demás grupos de interés pertinentes, incluidos los interlocutores sociales y las empresas. Mercados más volátiles plantearán dificultades, dado que las empresas y los trabajadores tendrán que adaptarse lo suficientemente rápido. En 2010⁽¹⁷⁾, el CESE manifestó su apoyo a la instauración de **consejos sectoriales** sobre empleo y competencias a nivel europeo. Hasta la fecha, solo se han constituido consejos sectoriales en dos sectores, mientras que los proyectos sobre dichos consejos en otros catorce sectores están todavía en una fase inicial. El CESE pide a la Comisión Europea que explique por qué este desarrollo es tan lento y no obtiene el apoyo necesario de los sectores y las instituciones nacionales.

4.5. Se debe orientar a los alumnos hacia **prácticas innovadoras** de creación de conocimiento, lo cual implica la fusión de los espacios social, físico, digital, virtual y móvil para el aprendizaje y para aprender cómo aprender. Por ejemplo, el aprendizaje basado en la investigación y los proyectos, el aprendizaje basado en los fenómenos, actividades que estimulen a los alumnos, el aprendizaje colaborativo y el aprendizaje invertido conducen a procesos de aprendizaje más reflexivos y participativos. Una posible manera de reducir o eliminar la brecha entre la innovación tecnológica y pedagógica es vincular las estructuras de aprendizaje formal, no formal e informal de manera más eficaz.

4.6. El **aprendizaje permanente** es una necesidad para la sociedad y todos los agentes pertinentes. Comienza con una enseñanza general sólida –fase clave en el desarrollo individual que ayuda a preparar a una persona para nuevos e impredecibles desafíos– y continúa por un tiempo mucho más largo con la formación profesional y el aprendizaje informal, que debería ser apoyado por un sistema de **certificados y normas armonizado para toda la UE**, y también mediante herramientas comunes adecuadas para determinar la comparabilidad y la equivalencia de los resultados del aprendizaje. Los requisitos del aprendizaje se volverán más importantes, con demandas crecientes de flexibilidad de los individuos, las empresas y todos los sistemas de educación y formación, por lo que el enfoque interdisciplinario desempeñará un papel cada vez más importante.

4.7. El CESE reitera su propuesta⁽¹⁸⁾ de demostrar si es necesario adoptar medidas europeas para garantizar que las experiencias positivas de los Estados miembros con el permiso de formación se difundan por toda la UE.

4.8. En general, los sistemas actuales no están adaptados a la estructura de los mercados de trabajo digital, en los que predominará el empleo atípico. Pero, en cualquier caso, los sistemas actuales llegan a los empleados convencionales a través de la formación en el lugar de trabajo. Es necesario actualizar los sistemas para permitir que todos en el mercado de trabajo tengan acceso a la formación. La UE tendrá que movilizar muchos más fondos para invertir en formación, porque, de lo contrario, la formación adecuada será el privilegio de unos pocos. Esto es un problema, ya que solo las personas con cualificaciones actualizadas tienen la posibilidad de encontrar un trabajo digno con un salario justo.

⁽¹⁷⁾ DO C 347 de 18.12.2010, p. 1.

⁽¹⁸⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

4.9. Las **competencias digitales** deberían introducirse lo antes posible en los años escolares ⁽¹⁹⁾ y la educación básica debería incluir más aprendizaje digital interactivo ⁽²⁰⁾. Sin embargo, las competencias digitales pueden ir más allá de la programación para incluir un aprendizaje de lo que se esconde detrás de un «clic de ratón»: comprensión del sistema, las interconexiones, el impacto social y las cuestiones relativas a la intimidad y la seguridad.

4.10. Las **herramientas digitales** desempeñan un papel importante en la transformación y el apoyo del aprendizaje, lo que puede dar lugar a una mayor implicación de los alumnos y unos mejores resultados ⁽²¹⁾. Visto que los **educadores y profesores** desempeñarán un papel cada vez más importante, sus competencias deberán adaptarse a nuevos enfoques, tecnologías y conocimientos en el nuevo entorno de educación. En consecuencia, será clave la preparación cualitativa de los educadores, así como su estatus en términos de flexibilidad profesional, remuneración, garantías sociales, etc. Con el fin de garantizar el cambio cualitativo en todos los sistemas de educación europeos, el CESE recomienda seguir los actuales ejemplos de éxito dentro de la UE ⁽²²⁾ y aboga por más inversión en el **desarrollo profesional** inicial y continuo **de los profesores** y otros educadores.

4.11. Además de asistir a los actores de la educación formal en su esfuerzo por convertirse en proveedores de educación permanente, se debe proporcionar un mayor apoyo a los **proveedores de educación no formal**. Estos pueden llegar a los grupos desfavorecidos y vulnerables, y permitirles el acceso a todas las oportunidades de aprendizaje permanente, incluida la posibilidad de validar aprendizaje adquirido mediante recursos y herramientas digitales, en línea y abiertos y mediante varios métodos de evaluación, autoevaluación, formativos y acumulativos.

4.12. Además de hacer posible la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, las tecnologías digitales también pueden fomentar **nuevos métodos de evaluación**, incluida la autoevaluación, que pueden complementar los enfoques acumulativos tradicionales; en concreto, métodos que hacen de la evaluación una parte integral del aprendizaje a través de la inteligencia artificial, la inteligencia de las máquinas, el análisis del aprendizaje y nuevas maneras de vincular la evaluación a los materiales de aprendizaje. El uso de tecnologías analíticas hace posible procesos rápidos de retroalimentación que permiten una evaluación en tiempo real, lo cual contribuye a un aprendizaje más personalizado.

4.13. En el ámbito de la ciencia y la investigación universitarias, la digitalización de todos los campos de investigación hace necesario tratar con vastas cantidades de datos científicos. Una infraestructura de datos adecuada (a escala nacional e internacional) hará posible el acceso y el análisis de estos datos también de manera remota. Mientras que Europa planea facilitar la infraestructura necesaria para acelerar la ciencia y la innovación, se estima que se necesitarán medio millón de **expertos en datos** en Europa en 2025 ⁽²³⁾. Europa debe realizar un esfuerzo concertado por desarrollar dichos conocimientos básicos en materia de datos. La educación superior nacional desempeña un papel importante a este respecto y debe complementarse con programas europeos como Erasmus+ y las acciones Marie Skłodowska-Curie.

5. El papel de la política pública y la sociedad civil

5.1. Europa puede ofrecer muchos buenos ejemplos de cómo abordar los requisitos de nuevas capacidades en la era digital. El CESE celebra las diferentes iniciativas de la Comisión relacionadas con el aprendizaje permanente, las competencias y los empleos digitales, la nueva Agenda de Capacidades y Erasmus+. El **depósito de buenas prácticas** creado por la Comisión puede servir como facilitador para un debate a escala de la UE con el fin de identificar directrices y normas basadas en las mejores prácticas. En este contexto, la sociedad civil organizada puede y debe desempeñar un papel esencial.

5.2. El CESE desea hacer hincapié en el muy respetado trabajo realizado por las agencias de la Unión, como **Eurofound** y **Cedefop**. Una mejor cooperación interagencias conduciría a una mayor repercusión y atraería más atención de nuestros Estados miembros y las instituciones de la UE.

5.3. Ahora debe desarrollarse un **sistema para asignar capacidades y competencias** para el trabajo del futuro. Cuando sea posible, debería basarse en una evaluación de capacidades y ejercicios de anticipación que identifiquen necesidades de capacidades a largo plazo a todos los niveles, mientras que en el nivel europeo debería reforzarse la institución de consejos sectoriales sobre empleo y competencias, con el fin de evitar carencias y desajustes de competencias. Esta es una tarea urgente para todas las partes interesadas, incluidas las instituciones públicas y privadas implicadas.

⁽¹⁹⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

⁽²⁰⁾ Por ejemplo, en Japón, el desarrollo de juegos forma parte del programa de estudios desde los 5 años, y en Estonia se enseña programación básica y visual a partir del segundo curso. Dichos ejemplos pueden servir como modelos pioneros.

⁽²¹⁾ Instituto de Prospectiva Tecnológica, Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity, 2008.

⁽²²⁾ Como el sistema de educación finlandés en general, el Ørestad Gymnasium en Copenhague (Dinamarca), el Egalia Pre-School en Estocolmo (Suecia), etc.

⁽²³⁾ Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre la Nube Europea de la Ciencia Abierta, *Realising the European Open Science Cloud*, 2016, p. 12.

5.4. Deberían asignarse **papeles claros a los diferentes niveles de educación formal** y establecerse conexiones entre ellos, por ejemplo: a nivel preescolar, fomento de la creatividad y la imaginación; a nivel escolar, combinación de la creatividad con conocimientos básicos sólidos y fomento del pensamiento crítico y la adaptación del conocimiento; en la educación y formación profesionales, adición de capacidades interdisciplinarias especializadas; y en la educación superior, ampliación del conocimiento y el pensamiento interdisciplinario profesional.

5.5. Es fundamental que **las empresas impartan educación y formación profesional** a sus empleados. En este campo, la cooperación entre empresas, universidades e instituciones educativas será crucial. Habrá un número creciente de organizaciones que impartan **educación no formal**, es decir actividades educativas organizadas fuera del sistema formal establecido. La sociedad civil podría crear nuevos foros educativos para el desarrollo de competencias, en cooperación con diversos individuos, instituciones e intereses.

5.6. Las **pymes** necesitan apoyo externo especial dado que normalmente disponen de recursos limitados para la formación, en especial cuando aparecen nuevas tecnologías y su personal aún no cuenta con los conocimientos técnicos específicos. Instituciones como las **cámaras de comercio** o las organizaciones de profesiones liberales vinculadas con escuelas, universidades y centros de formación privados, así como instituciones basadas en una asociación público-privada, podrían ayudar a impartir programas educativos.

5.7. El **aprendizaje informal** desempeñará un papel cada vez más importante como un proceso verdaderamente permanente a lo largo del cual cada individuo adquiere competencias y conocimientos a partir de la experiencia diaria; podría mejorarse cualitativamente este sector gracias a programas financiados con fondos públicos ofrecidos a través de canales de televisión, plataformas de internet y otros medios de comunicación. Las **normas** y los **certificados** ayudarían a hacer medibles y comparables estos logros académicos, en particular en caso de un cambio de empleo.

5.8. Con respecto a todas las formas diferentes de educación, es necesario mejorar las herramientas existentes para determinar la **comparabilidad** y la **equivalencia** del aprendizaje informal. Deben revisarse los sistemas de reconocimiento existentes para educación, resultados del aprendizaje y competencias previas con el fin de que se conviertan en una norma fiable y accesible para todos y puedan ayudar a los alumnos a tener conciencia de sus propias experiencias, competencias y conocimientos.

5.9. La **seguridad social** y la negociación colectiva pueden constituir un problema, en particular para los trabajadores externos en línea y aquellos que tienen empleos atípicos. Un número cada vez mayor de estos «nómadas digitales» se ve amenazado por la pobreza al hacerse mayores. La política pública debe desarrollar normativas para solucionar este problema. En la actualidad, ya existen algunas iniciativas de **diálogo social** que abordan estos problemas. Un buen ejemplo es el sindicato IG Metall en Alemania, que ha puesto en marcha la plataforma de internet faircrowdwork.org que ofrece **orientación para trabajadores externos en línea** y que, junto con otras partes interesadas, ha desarrollado un código de conducta para las plataformas de externalización de trabajo en línea. El CESE desea que se identifiquen las mejores prácticas aplicadas en toda Europa.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

528. ° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Desarrollo de la unión aduanera de la UE y de su gobernanza»

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comisión Europea, 17.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	5.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	162/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que una unión aduanera eficaz es una condición *sine qua non* para el proceso de integración europea, con vistas a garantizar la libre circulación de mercancías e intensificar la competitividad de la UE y su capacidad comercial y de negociación, pero considera que también es importante para el desarrollo de una unión de la seguridad, puesto que contribuye en gran medida a combatir unas amenazas nuevas y sin precedentes para la seguridad, preservando al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos y sus intereses financieros.

1.2. El CESE considera que el objetivo principal de la nueva legislación aduanera es simplificar los procedimientos y adaptarlos a los datos más recientes, y que la aplicación del Código Aduanero de la Unión (CAU) contribuirá de forma efectiva a reforzar la competitividad económica de la UE en todo el mundo.

1.3. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de desarrollar la gobernanza de la unión aduanera, pero considera que establecerla de modo integral requiere una reforma de múltiples niveles y una intervención decidida en el plano técnico, sin que ello implique modificar las competencias de la UE o perturbar el equilibrio entre las instituciones. No obstante, el CESE subraya que las reformas emprendidas no deberían obstaculizar la facilitación del comercio legítimo o la protección de los derechos fundamentales.

1.4. El CESE considera que la aplicación eficaz de la legislación aduanera incluye en primer lugar la adopción de medidas encaminadas a minimizar la posibilidad de interpretaciones divergentes por parte de las administraciones de los Estados miembros, al tiempo que debe ir precedida de la plena informatización de los sistemas y de la transición a un entorno plenamente digital, utilizando los diferentes recursos en los que se basan la organización y el funcionamiento de las autoridades nacionales.

1.5. El CESE considera necesario pasar al despacho de aduanas centralizado automatizado, a fin de facilitar la coordinación de las medidas destinadas a prevenir y reprimir la actividad delictiva y salvaguardar los intereses financieros de la UE para proteger los derechos, los intereses y la seguridad de las empresas y los consumidores europeos. Por este motivo, el CESE aboga por la creación de una Fiscalía Europea, que aportaría una contribución positiva a tal fin.

1.6. En opinión del CESE, se necesita una estrategia aduanera común europea que tenga en cuenta el doble papel desempeñado por las autoridades aduaneras: control de las fronteras, junto con funciones mixtas, como realizar controles aduaneros y recaudar derechos de aduanas, así como ayudar a prevenir y combatir la actividad delictiva. Al mismo tiempo, debe velarse por la optimización de los recursos materiales y los recursos humanos —invirtiendo en la ampliación y mejora de los primeros y dando prioridad a la formación continua y la preparación de los segundos—, a fin de desarrollar medidas de apoyo administrativo de la UE que permitan aplicar la legislación correspondiente y efectuar un seguimiento más estrecho de dicha aplicación.

1.7. El CESE considera que esta estrategia debe diseñarse teniendo en cuenta la diversidad de operadores económicos que deben cumplir la legislación aduanera, la necesidad inmediata de aprovechar las nuevas tecnologías y la innovación, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de la privacidad de los datos de los ciudadanos y las empresas, así como de los derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial, y tomando también en consideración el factor humano, que es la fuerza motriz de las autoridades aduaneras. Debe prestarse especial atención a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como a los consumidores.

1.8. El CESE considera necesario reforzar el modelo de funcionamiento descentralizado mediante la cooperación administrativa, con la coordinación central de un organismo o una organización de apoyo que cuente con la orientación de la Comisión y con la participación del Grupo de Política Aduanera, con el fin de prestar apoyo en las cuestiones referentes a la aplicación del CAU. Este organismo sería responsable, entre otras cosas, del funcionamiento de los programas de acción y de formación centrados específicamente en cuestiones de seguridad, de especialización de profesionales altamente cualificados y de fomento de los conocimientos técnicos en el sector aduanero. Al mismo tiempo, podría formular líneas directrices destinadas a responder de manera rápida y directa a los nuevos desafíos.

1.9. Además, el CESE considera indispensable ampliar y reforzar los programas «Aduana 2020» y «Fiscalis 2020», que pueden ejercer como catalizadores en la absorción específica de los fondos a efectos de gobernanza (formación, difusión de información, actividades operativas, equipos, etc.).

1.10. El CESE espera con interés que se intensifiquen los procesos de conclusión de acuerdos de asistencia administrativa mutua con los socios comerciales, en plena consonancia con el incremento constante de la cooperación comercial con países no pertenecientes a la UE y con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1.11. El CESE considera necesario adoptar medidas clave en materia de protección y seguridad, ámbitos en los que las autoridades aduaneras ya se enfrentan a dificultades. Estima, por tanto, que la cooperación entre las autoridades aduaneras y policiales debe institucionalizarse en mayor medida y coordinarse de manera centralizada. También debería reforzarse la cooperación intersectorial entre los órganos y los servicios descentralizados de la UE, con el fin de intensificar la actuación de la Unión y reforzar su presencia en las fronteras exteriores a través de los Estados miembros. La cooperación debe tener como objetivo, entre otras cosas, la lucha contra la financiación del terrorismo y el tráfico ilícito de armas, así como un control exhaustivo de los productos de doble uso y de la tecnología correspondiente. Además, la falsificación y la piratería deben abordarse de manera eficiente y eficaz.

1.12. El CESE considera que todas las medidas deben incluir necesariamente un diálogo abierto con las partes interesadas (empresas, consumidores, autoridades aduaneras, funcionarios de aduanas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil), a fin de obtener una imagen más clara y completa de los problemas que deben resolverse, teniendo en cuenta al mismo tiempo los intereses de cada una de las partes.

1.13. Por último, el CESE considera que cualquiera que sea el enfoque elegido para modernizar la unión aduanera, deberá tomar debidamente en cuenta los cambios en las fronteras exteriores de la Unión que conllevará el *brex*it.

2. Observaciones generales sobre la Unión Aduanera

2.1. La unión aduanera ha sido un requisito previo fundamental para la integración europea, en particular, para garantizar la aplicación uniforme y sin fisuras de la libre circulación de mercancías de manera segura, transparente, respetuosa con el medio ambiente y con el consumidor y eficaz en la lucha contra prácticas transfronterizas tipificadas como delito ⁽¹⁾.

2.2. La unión aduanera es la piedra angular del mercado único, por lo que debe responder plenamente a sus necesidades. Por otra parte, ha ayudado a reforzar la competitividad de la UE en el mercado mundial. La contribución de los derechos de aduana al presupuesto europeo también es muy significativa. En concreto, en 2015 los ingresos aduaneros se elevaron a 18 600 millones EUR, lo que representa alrededor del 13,6 % del presupuesto europeo.

2.3. Junto a la adopción de medidas protectoras en forma de prohibiciones y medidas destinadas a garantizar la seguridad de los ciudadanos de la UE, el establecimiento de la unión aduanera también requiere adoptar o modificar medidas como la adopción de una política comercial común y un arancel externo común, así como una tarifa preferente introducida a través de los acuerdos de asociación entre la UE y los países vecinos y los países candidatos potenciales a la adhesión, pero también por medio de los acuerdos de libre comercio con terceros países.

2.4. El objetivo de la unión aduanera es facilitar el comercio legal, al tiempo que se procura combatir el fraude en los intercambios comerciales e impedir al mismo tiempo el movimiento ilícito de mercancías y transacciones financieras que puedan utilizarse para actividades ilegales o terroristas.

3. Contenido de la Comunicación

3.1. Al publicar esta Comunicación, la Comisión desea entablar un diálogo sobre la modernización de la unión aduanera, al objeto de reflejar la nueva situación que ha ido evolucionando con el tiempo debido a:

- los desafíos internos que plantearon la ampliación y la profundización de la UE y las importantes diferencias cualitativas y legislativas entre las administraciones públicas, que han llevado inevitablemente a una reducción de los ingresos y a un aumento proporcional de las necesidades operativas;
- el aumento constante de los desafíos y las amenazas externas en materia de seguridad, que se ven reflejados de manera significativa en el terrorismo importado y la delincuencia transfronteriza, junto con problemas derivados de la globalización del comercio internacional como, por ejemplo, la evolución constante de los modelos empresariales, las cadenas de suministro y el aumento del volumen de las transacciones debido a la conclusión de acuerdos con terceros países, así como el uso de internet;

habida cuenta del objetivo de llevar a cabo una reforma estructural de aspectos básicos de la unión aduanera y establecer un nuevo modelo de gobernanza.

3.2. En su Comunicación, la Comisión hace hincapié en la necesidad de potenciar la eficiencia de la unión aduanera mediante una actualización de su arquitectura, con el fin de reforzar la cooperación entre las autoridades aduaneras de la UE y crear estructuras que puedan evolucionar de manera adaptable y flexible.

3.3. La Comunicación sometida a examen no propone ampliar las competencias de la UE a nuevos ámbitos, si bien constituye un intento de actualizar las políticas de la unión aduanera y hacerlas más flexibles y eficaces, para que respondan a una coyuntura en constante evolución.

4. Aspectos problemáticos que deben tenerse en cuenta

4.1. La revisión del CAU introdujo importantes modificaciones destinadas a simplificar y facilitar el comercio. No obstante, la legislación aduanera y la legislación relativa a la libre circulación de mercancías sigue siendo especialmente compleja en su conjunto, ya que consta de alrededor de 1 127 textos en vigor (acuerdos, directivas, reglamentos y decisiones) ⁽²⁾. Esto dificulta la elección de la normativa pertinente si no hay una familiarización previa con el Derecho europeo.

⁽¹⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽²⁾ Estudio de autoevaluación (evaluación del funcionamiento de la unión aduanera por parte de las autoridades aduaneras nacionales). Estudio de evaluación de la unión aduanera por parte de las empresas y otras autoridades (Contrato específico n.º 13 por el que se aplica el Contrato marco TAXUD/2010/CC/101) (DG Fiscalidad y Unión Aduanera, 2013).

4.2. No cabe duda de que el régimen anterior era aún más ambiguo, ya que dejaba margen a la inclusión subrepticia de disposiciones pertinentes del Derecho nacional, con resultados discutibles que obraban en detrimento de una aplicación uniforme. Gracias a la codificación completa del CAU, el Derecho europeo en la materia es directamente aplicable y tiene efecto directo, si bien sigue aplicándose exclusivamente por medio de sistemas aduaneros nacionales que varían sustancialmente en términos organizativos, con la consiguiente fragmentación, una mayor carga administrativa, disfunciones burocráticas y retrasos⁽³⁾. Además, el período de transición, excepcionalmente largo, crea incertidumbre y puede ser perjudicial para las empresas, en particular, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como para los consumidores.

4.3. Las autoridades aduaneras han sido tradicionalmente responsables de la recaudación de los derechos de aduana y los impuestos indirectos, pero ahora también se les pide que contribuyan a reforzar las fronteras exteriores de la Unión y a combatir las prácticas ilícitas perjudiciales a nivel tanto exterior como interior.

4.4. Las ampliaciones de la UE han supuesto una mayor carga para el modelo descentralizado, exigiendo la coordinación y el reciclaje de más de 120 000 funcionarios de aduanas, ya que existen diferencias fundamentales entre los sistemas aduaneros, los mecanismos de control y las infraestructuras logísticas —que ahora requieren sistemas de alta tecnología—, así como disponer de personal para las oficinas de aduanas y de recursos.

4.5. La aplicación de nuevas tecnologías en la industria europea y el establecimiento del mercado único digital, junto con la propuesta de reforma del sistema del IVA, van en la dirección correcta, pero aumentan la necesidad de que los procedimientos aduaneros sean más flexibles y se adapten a la complejidad de las transacciones modernas. Lo mismo puede decirse respecto de los cambios de las pautas de producción y consumo, el aumento del comercio internacional y las amenazas globales al desarrollo del comercio mundial, que forman parte del contexto de la política comercial de la UE.

5. Concepto y principios básicos de la gobernanza de la unión aduanera

5.1. El concepto de gobernanza aduanera debería basarse en los siguientes elementos constitutivos:

- funciones mixtas: realizar controles aduaneros y recaudar derechos de aduanas (actividades puramente económicas) por un lado, y prevenir y contribuir a la represión de las amenazas globales que afectan a la Unión (actividades delictivas, terrorismo, delincuencia organizada, degradación medioambiental y crecientes riesgos del comercio de mercancías peligrosas);
- invertir en una aplicación más eficaz mediante la optimización de los recursos materiales y tecnológicos y los recursos humanos, realizando ingentes inversiones en la mejora de los primeros y priorizando la formación y la preparación de los segundos para aumentar su profesionalidad y garantizar su rendición de cuentas;
- medidas de apoyo administrativo de la UE para aplicar la legislación correspondiente de modo uniforme y efectuar un seguimiento más estrecho de dicha aplicación;
- reforzar la interconectividad entre las autoridades aduaneras nacionales;
- desarrollar la cooperación oficial para mejorar el tiempo de respuesta y garantizar una gestión operativa lo más completa posible;
- adoptar un enfoque intersectorial en materia de seguridad entre las autoridades aduaneras y policiales, mediante la creación de sinergias y el intercambio de información;
- adaptarse a las modificaciones introducidas por el paquete legislativo por el que se crea el mercado único digital y se reforma el sistema del IVA de la UE;
- aprovechar las nuevas tecnologías y la innovación, garantizando al mismo tiempo el respeto de los datos personales y empresariales;

⁽³⁾ Véase, por ejemplo, el dictamen del CESE sobre el código aduanero de la Unión (DO C 271 de 19.9.2013, p. 66).

- priorizar cualquier plan destinado a proteger a los consumidores y facilitar el despacho de aduana (sobre la base del principio de «pensar primero a pequeña escala»);
- aplicar los principios de buena administración, seguridad jurídica y transparencia;
- dar prioridad a los recursos humanos y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

6. Reformas necesarias de carácter general

6.1. Conforme a la propuesta de la Comisión, con la que está de acuerdo el CESE, es preciso transformar la visión operativa de la unión aduanera en una estrategia coherente con un calendario claro, basado en los principios expuestos anteriormente y en los aspectos que se examinan a continuación.

6.2. Es necesario elaborar un estudio y evaluación del impacto del nuevo CAU —cuya versión intermedia deberá elaborarse antes de finales de 2017—, basada en estudios anteriores, pero con mayor alcance y en relación con todos los ámbitos de actividad⁽⁴⁾, de modo que la estrategia se centre en suprimir aspectos problemáticos, deficiencias, solapamientos, incoherencias y medidas obsoletas, y sienta unas bases sólidas para las próximas etapas del proceso⁽⁵⁾. El estudio también debe prestar especial atención a las consecuencias para los recursos humanos en el sector aduanero.

6.3. La atención debería centrarse en el intercambio de información y buenas prácticas entre las autoridades aduaneras y administrativas mediante la utilización sistemática y metódica de las tecnologías de la información. A tal fin, debería llevarse a cabo una evaluación de las actuales bases de datos para uso aduanero.

6.4. Un modelo descentralizado y propicio para las empresas basado en las estructuras administrativas de los Estados miembros podría prosperar solo en la medida en que se escuche a las autoridades administrativas nacionales. Por consiguiente, es necesario establecer estructuras institucionales permanentes y flexibles. Por esta razón, se propone crear un organismo u organización de apoyo, de acuerdo con las orientaciones de la Comisión y con la participación del Grupo de Política Aduanera, con vistas a:

- asistir en las cuestiones relativas a la aplicación de la legislación, en parte, a través de una guía exhaustiva sobre la aplicación del CAU y la sistematización de otros textos;
- gestionar las infraestructuras informáticas, integrando, asimismo, la escuela de formación aduanera europea⁽⁶⁾, que, sobre la base del marco de competencias aduaneras de la UE, será responsable de:
 - garantizar un elevado nivel de especialización y promover la especialización profesional en el sector aduanero sobre la base de planes de formación europeos;
 - crear programas de acción operativa y formación, en particular en materia de seguridad;
- elaborar una guía completa para la aplicación del CAU y sus disposiciones de aplicación y estructurar la legislación pertinente;
- gestionar conjuntamente los sistemas electrónicos para garantizar la accesibilidad de la información, al igual que los procedimientos en la plataforma única para facilitar la labor a los operadores de terceros países. Para ello, debería agilizarse inmediatamente la transición a un entorno sin papel, creando un punto de referencia común que permita simplificar los procedimientos, tal y como prevé el CAU;
- tomar posiblemente la decisión de publicar directrices encaminadas a dar una respuesta rápida y directa a los nuevos desafíos.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión Europea sobre el plan rector para la reforma de la gobernanza de la unión aduanera de la UE (DG Fiscalidad y Unión Aduanera, A1, julio de 2015).

⁽⁵⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre la respuesta a los desafíos de la aplicación del código aduanero de la Unión [2016/2017(RSP)] P8_TA(2017)0011.

⁽⁶⁾ El CESE también incluyó una propuesta de este tipo en su dictamen sobre el código aduanero de la Unión (DO C 229 de 31.7.2012, p. 68), en forma de una escuela de formación aduanera europea. La Comisión no tuvo en cuenta la propuesta para el CAU.

Con respecto a este organismo, el CESE mantiene su posición y recomienda la creación de un equipo europeo de intervención rápida para apoyar la labor especializada e importante de las autoridades aduaneras, en particular, las que se encuentran en las fronteras exteriores de la Unión.

6.5. El CESE considera que el Grupo de Política Aduanera de la Comisión, que funciona de manera informal y cuyas competencias actuales son mínimas y su influencia insignificante, podría desempeñar un papel importante en la nueva era de gobernanza aduanera ⁽⁷⁾. El CESE recomienda, por tanto, elaborar un reglamento interno e insta a los Estados miembros a que trabajen conjuntamente para que este organismo funcione de la manera más eficiente posible. Otra cuestión importante, a juicio del CESE, es reforzar considerablemente la cooperación actual entre los Estados miembros y los grupos de expertos en temas relativos a la política aduanera.

6.6. El CESE considera que el programa «Aduana 2020» ha logrado resultados positivos en la difusión y transmisión de información relativa a la unión aduanera tanto a funcionarios de aduanas como a empresas. Se trata de un instrumento útil de cooperación entre la UE y los países candidatos o los países candidatos potenciales ⁽⁸⁾, por lo que su ampliación y prórroga más allá del plazo fijado en un principio contribuirá a desarrollar acciones transversales ⁽⁹⁾ en los siguientes ámbitos:

- formación continua y de alta calidad e información al personal correspondiente sobre la base de los datos y las normas de ámbito europeo;
- constitución de un capítulo de inversión y financiación, con el fin de mejorar y modernizar las infraestructuras relacionadas con el control no invasivo y el ensayo en laboratorio, así como invertir en el personal de los entes nacionales para completar un único sistema digital.

6.7. El CESE considera, además, que el programa Fiscalis 2020, destinado a mejorar los sistemas fiscales de los Estados miembros, también podría ayudar a desarrollar medidas comunes y fomentar una cooperación más estrecha entre las autoridades tributarias y aduaneras a nivel transnacional.

6.8. El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión, que se ven reflejados, por ejemplo, en la Comunicación sobre el Plan de Acción en materia de IVA, para reforzar la cooperación mediante la creación de un conjunto de herramientas que se pondrán a disposición de las autoridades legislativas y de otro tipo de los Estados miembros en la lucha contra el fraude fiscal relacionado con el IVA. Este conjunto de herramientas será útil para facilitar la transición a un sistema del IVA definitivo de la UE para el comercio transfronterizo, sobre la base del principio del país de destino.

6.9. El CESE apoya las iniciativas relativas a las normas en el marco del diálogo con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), por lo que acoge con satisfacción la introducción del operador económico autorizado y la acreditación y certificación única. Pide, por consiguiente, a la Comisión, que estudie la posibilidad de redefinir estas iniciativas para reducir al mínimo las cargas administrativas y los obstáculos para las empresas.

6.10. En este contexto, el CESE considera necesario defender y aplicar el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, que simplifica y aclara los procedimientos de importación y exportación internacionales, las formalidades aduaneras y los requisitos en materia de tránsito. Además, considera que es imprescindible intensificar el proceso de conclusión de acuerdos de asistencia administrativa mutua con socios comerciales, lo cual refleja plenamente el continuo crecimiento de la cooperación comercial con países no pertenecientes a la UE.

6.11. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras, que, lamentablemente, se ha visto retrasada de manera significativa: su adopción, con las posiciones expresadas por el Parlamento Europeo en la primera lectura y las observaciones ya formuladas por el CESE ⁽¹⁰⁾, contribuiría a una mayor uniformidad y seguridad jurídica.

⁽⁷⁾ Grupo de Política Aduanera — Miembros de pleno derecho [nivel de directores generales de las autoridades aduaneras de la UE (E00944)].

⁽⁸⁾ Participaron 28 Estados miembros de la UE y seis países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión.

⁽⁹⁾ Véase por ejemplo: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en

⁽¹⁰⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 57.

6.12. El CESE considera necesario crear una ventanilla única europea (portal), basada en el principio de auditoría única, para reducir al mínimo la carga administrativa y simplificar radicalmente los procedimientos aduaneros. Para ello, es necesario desarrollar cuanto antes la base de datos de certificados de la UE y la verificación automatizada de los certificados.

6.13. El CESE expresa su preocupación por los cambios que conllevará el *brexít* para las fronteras de la UE. Respalda, sin embargo, unas negociaciones celebradas de buena fe y con total transparencia. Considera esencial garantizar el compromiso con el proceso de paz en Irlanda del Norte y evitar la creación de una frontera física, pero de un modo que no sea perjudicial para la Unión ni para sus intereses.

7. Reformas específicas necesarias (cooperación policial y judicial en materia penal, medidas de salud y seguridad y medioambientales)

7.1. A este respecto, es necesario hacer hincapié en proteger las fronteras exteriores de la UE ante las amenazas desarrollando sinergias con los países vecinos o los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión, junto con sus autoridades aduaneras, para gestionar los riesgos que plantean las situaciones de seguridad excepcionales (fraude y actividades ilegales conexas, terrorismo, incidentes sanitarios, veterinarios y fitosanitarios o medioambientales) y, a la vez, examinar el potencial de mejora de la cooperación internacional por los mismos motivos, especialmente con los socios comerciales potenciales y actuales.

7.2. Es necesario estudiar a fondo la necesidad de revisar otros actos legislativos concretos que vienen aplicándose desde hace más de una década sin modificar y que influyen de manera significativa en la gobernanza aduanera. La plataforma REFIT podría ser un instrumento útil para evaluar si el marco reglamentario de la legislación aduanera es «adecuado para el propósito previsto» en este sentido. Sin embargo, el CESE subraya que las reformas emprendidas no deberían obstaculizar la facilitación del comercio legítimo o la protección de los derechos fundamentales.

7.3. El CESE valora positivamente el desarrollo y la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE sobre gestión de riesgos aduaneros y hace constar que es necesario intensificar los esfuerzos en ámbitos que exceden las competencias de las autoridades aduaneras, como señala el informe de situación de la Comisión de 2016.

7.4. Además, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados a nivel bilateral, pero considera que la cooperación entre las autoridades aduaneras, judiciales y policiales debe institucionalizarse en mayor medida con el fin de luchar de manera más eficaz contra la financiación del terrorismo y el tráfico ilícito de armas, así como proteger los derechos de propiedad intelectual, los productos de doble uso y la tecnología conexas, por medio de controles basados en el riesgo, conforme a lo previsto por el sistema de gestión de riesgos aduaneros y teniendo debidamente en cuenta la estrategia y el plan de acción de la UE sobre gestión de riesgos aduaneros y el plan de acción de la Comisión de refuerzo de la lucha contra la financiación del terrorismo. Por otra parte, deben realizarse mayores esfuerzos para luchar contra la falsificación y la piratería de forma eficaz y eficiente.

7.5. Es preciso avanzar en el proceso de modificación del Reglamento (CE) n.º 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, sobre la base de los resultados de la consulta pública y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional.

7.6. A tal fin, debería revisarse la lista negra de países que se niegan a adoptar medidas adecuadas para combatir el blanqueo de capitales. Esta lista fue rechazada por el Parlamento Europeo por no reflejar adecuadamente la situación actual. Por tanto, deberían intensificarse los controles, como también se establece en la correspondiente directiva en curso de revisión (Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales).

7.7. El CESE insta al Consejo y al Parlamento a que ultimen la creación de la Fiscalía Europea, que se encargará de investigar, perseguir y llevar ante la justicia a los autores de delitos contra los intereses financieros de la Unión, y pide a todos los Estados miembros que se unan a esta iniciativa.

7.8. Asimismo, El CESE considera, asimismo, que es preciso reforzar y consolidar, sobre la base de la estrategia de gestión integrada de las fronteras y el Reglamento (UE) 2016/1624, y con especial referencia a la Agenda Europea de Seguridad, la cooperación intersectorial entre los organismos y servicios europeos (descentralizados o no) como la Oficina Europea de Policía (Europol), la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), con el objetivo de:

- reforzar el diálogo entre agencias y la participación de las aduanas a fin de impulsar la acción y la presencia de la Unión en las fronteras exteriores a través de los Estados miembros, a efectos de prevenir, detectar e investigar la financiación de actividades delictivas;
- establecer un sistema de alerta temprana para el intercambio de información y datos (intercambio de datos sobre la cadena de suministro e informaciones pertinentes sobre los riesgos), que se ajuste plenamente a lo previsto por la legislación europea en materia de datos personales, teniendo debidamente en cuenta la Estrategia renovada de Seguridad Interior (2015-2020);
- modernizar los controles aduaneros y desarrollar la coordinación de la cooperación aduanera a escala de la UE;
- recopilar, intercambiar y registrar buenas prácticas para compartir y poner en común las capacidades y aptitudes;
- preparar la transición hacia un sistema de fronteras inteligentes.

Bruselas, 20 de septiembre 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, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores: mejores productos y una oferta más variada»

[COM(2017) 139 final]

(2017/C 434/08)

Ponente: **Michael IKRATH**

Coponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Consulta	Comisión Europea, 26.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	5.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	136/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea, en esta fase, se abstenga de imponer medidas reglamentarias y le apoya en su determinación a la hora de aplicar las normas de competencia correspondiente, si esto se revela necesario para garantizar unas condiciones de competencia equitativas (level playing field) y proteger a los consumidores.

1.2. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea de profundizar el mercado único a través del plan de acción, lo que exigirá, por un lado, una ampliación gradual de la unión económica y monetaria y, por otro, una mayor armonización de los servicios y productos financieros en combinación con la innovación digital, manteniendo unas condiciones de competencia equitativas neutras desde el punto de vista tecnológico y del modelo empresarial (technology and business model neutral).

1.3. El CESE demanda a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos en aras de una aplicación profunda, armonizada, coordinada y sistemática de la amplia batería de normas paneuropeas en proceso de implementación, de forma que tengan un carácter plenamente inclusivo para los consumidores a la vez que los protegen de los numerosos riesgos asociados a los nuevos escenarios financieros.

1.4. El CESE señala que debe prestarse especial atención a los bancos clásicos para clientes (banca minorista/«boring banks») como mediadores clave de dichos productos y servicios. Tradicionalmente, estos bancos, especialmente los bancos regionales o locales, gozan de un alto nivel de confianza entre los consumidores de la UE y la tendencia a cambiar de proveedor es bastante limitada. No obstante, debería darse mayor relevancia a los productos transfronterizos, ya que subrayan la idea del mercado único y de la libre circulación de personas y bienes.

1.5. Al mismo tiempo, deben atenderse las preocupaciones de los consumidores, por ejemplo, la diferencia de lengua o de legislación, comisiones más altas para los no residentes, la denegación a los no residentes del acceso a determinados servicios y productos financieros, las diferencias fiscales, el abuso de la legislación sobre blanqueo de capitales y los riesgos que entraña el cambio de divisas.

1.6. El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo un estudio sobre cuántos prestatarios de escaso poder económico que no disponen de acceso al crédito al consumo en su país hacen uso de servicios transfronterizos (*loan shopping*) y se enfrentan, así, a un elevado riesgo de sobreendeudamiento.

1.7. Para impulsar la comparabilidad y la transparencia de los servicios y productos financieros y crear condiciones de competencia equitativas entre los Estados miembros, el CESE recomienda que se apliquen medidas encaminadas a garantizar que el tratamiento impositivo aplicado a los productos y servicios deje de ser un obstáculo para una competencia justa.

1.8. El CESE insta a la Comisión a que garantice unos instrumentos de comparación adecuados, independientes y sometidos a certificación obligatoria para los diversos productos financieros en las distintas jurisdicciones que conforman la Unión Europea.

1.9. El CESE recomienda que se establezca una reglamentación para los gigantes informáticos no europeos, como Google, Apple y otros, que gracias a sus bases de datos de clientes pueden ofrecer productos personalizados en venta directa, sin estar sujetos a la normativa de consumo de la UE y a otras disposiciones reglamentarias.

1.10. El CESE está firmemente convencido de que la digitalización modifica de forma continua y constante los hábitos del consumidor. Por consiguiente, acoge con satisfacción y apoya el enfoque de la Comisión en favor del desarrollo del mercado único digital, con especial atención a los servicios financieros. Por ello, la Comisión centra legítimamente su atención en eliminar las barreras que obstaculizan la distribución digital transfronteriza (bloqueo geográfico). En opinión del CESE, aquí reside la única oportunidad de crear un auténtico mercado único de servicios financieros para los consumidores.

1.11. En el ámbito de la tecnología financiera, y con el fin de establecer una normativa sostenible y mantener la estabilidad financiera en la mayor medida posible, el Comité considera que deben existir unas condiciones de competencia equitativas para todos aquellos que prestan los servicios financieros en cuestión, y que deben prevalecer, en todo momento, las mismas garantías para los consumidores que ya existen en el sector bancario tradicional.

1.12. El CESE recomienda que la Comisión defina, además de los productos de consumo que ya incluye el plan de acción, otros productos que destaquen por su sencillez y tengan las mismas características y, por tanto, sean comparables y transparentes. Estos abren la posibilidad de que puedan ser ofrecidos como «productos emblemáticos» en toda la UE a través de diversos sistemas de distribución (empresas de tecnología financiera, sucursales clásicas, etc.), reforzando así la confianza del consumidor en los productos. Provisto de informaciones sólidas sobre el producto y su transparencia, el consumidor puede elegir sin riesgo el mejor proveedor en toda la UE.

1.13. Debe reforzarse la independencia de las distintas partes que gestionan el mismo servicio financiero y evitarse cualquier conflicto de intereses, a fin de facilitar la buena gobernanza y una supervisión eficaz de los servicios financieros.

1.14. El CESE enfatiza la necesidad de revisar periódicamente el impacto de cada normativa en el desarrollo de los productos y servicios financieros destinados a los consumidores y, al mismo tiempo, de reforzar de modo adecuado los recursos de las autoridades de supervisión. Así mismo, recuerda que es imprescindible disponer de un mecanismo de resolución alternativa de litigios y un mecanismo de resolución de litigios en línea eficaces [alternative dispute resolution (ADR) and online dispute resolution (ODR)] en el ámbito de las operaciones transfronterizas, como factor clave para mejorar la confianza de los consumidores.

1.15. En última instancia, si queremos que los resultados obtenidos para los ciudadanos y las empresas minimicen los costes de forma eficiente y eficaz, el Comité considera que cualquier acción o documento sobre este asunto debe tomar como base y tener en cuenta los principios del programa REFIT. Sin comprometer los claros objetivos en este ámbito, es importante que cualquier legislación o normativa futura conexa continúe siendo sencilla y elimine trabas innecesarias. Del mismo modo, con el fin de lograr un auténtico mercado único que no esté fragmentado, debe evitarse todo exceso de reglamentación a escala nacional o regional.

2. Contexto

2.1. El presente plan de acción tiene por objeto ofrecer a los consumidores europeos una mayor posibilidad de elección y un mejor acceso a los servicios financieros disponibles en la UE.

2.2. Estos servicios financieros (por ejemplo, el ahorro en cuentas corrientes, los servicios de pago, las tarjetas de crédito, las hipotecas y otros préstamos y diversos tipos de seguros) representan una parte importante de la vida cotidiana de los consumidores.

2.3. El plan de acción constituye un elemento importante en el desarrollo de un mercado interior más justo y profundo. Por lo que se refiere a los servicios financieros, esto significa que deben mejorarse la competencia entre los proveedores de tales servicios y las posibilidades de elección de los consumidores, de modo que estos puedan beneficiarse de precios más bajos, de una calidad superior y de las innovaciones que tengan lugar.

2.4. Los consumidores deben poder elegir libremente entre una amplia gama de servicios y productos financieros disponibles en toda la UE, para lo que debería dejar de tener importancia en qué Estado miembro se ubica el proveedor.

2.5. Los proveedores de servicios y productos financieros deben poder aprovechar plenamente las ventajas del mercado europeo (mercado interior).

2.6. La UE ya ha adoptado una serie de medidas destinadas a crear un mercado interior de los servicios financieros para los consumidores, como la Directiva sobre cuentas de pago ⁽¹⁾, la Directiva sobre el crédito hipotecario ⁽²⁾, la Directiva sobre la distribución de seguros ⁽³⁾, el Plan de acción para la creación de un mercado de capitales ⁽⁴⁾, la Estrategia para el mercado interior europeo ⁽⁵⁾ y la Estrategia para el mercado único digital ⁽⁶⁾.

2.7. A fin de determinar y superar los obstáculos que siguen persistiendo se ha elaborado el plan de acción sobre la base de las consultas relativas al Libro Verde presentado por la Comisión ⁽⁷⁾.

2.8. El plan de acción se centra en tres áreas principales:

- reforzar la confianza y la posición de los consumidores;
- impulsar la supresión de los obstáculos legales y reglamentarios;
- apoyar el desarrollo de servicios digitales innovadores de manera sostenible.

Para llevarlo a cabo, se han definido doce acciones.

2.9. Dado que en la actualidad solo el 7 % de los consumidores utiliza los servicios financieros de otro Estado miembro, el plan de acción establece como su prioridad el desarrollo de las empresas de tecnología financiera y la contratación comercial en línea.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE recuerda que la armonización de los diversos proyectos de la UE sobre el tema «mercado financiero» es un requisito previo para la creación de un mercado único de la UE de servicios financieros. Por ejemplo, la unión de mercados de capitales concierne a todos los Estados miembros, pero la unión bancaria, con sus tres pilares, reviste importancia solo para la zona del euro y no se tienen en cuenta los mercados de los «nuevos» Estados miembros. Esto implica que existen fronteras invisibles para la oferta transfronteriza de servicios y productos financieros a la que se aspira.

3.2. Por ello, el CESE considera que es conveniente (en paralelo a una mayor profundización del mercado único de los servicios financieros) ampliar la Unión Económica y Monetaria: sin la participación gradual de todos los países en la moneda única –en especial, en el ámbito digital– el plan de acción podrá aplicarse solo de manera imperfecta. Además, existe el riesgo de que las monedas digitales alternativas, como el bitcoin, aprovechen esta circunstancia, lo que puede poner en peligro la seguridad, la protección de datos y la confianza de los clientes en el ámbito de los servicios financieros transfronterizos.

3.3. El CESE señala que, en la actualidad, los consumidores consideran el sector de los servicios financieros un modelo empresarial local y regional. Por consiguiente, mientras no se disipen los temores e incertidumbres sobre el nuevo escenario financiero, apoya la opinión de la Comisión de que «la mayor parte de los clientes de servicios financieros al por menor seguirá prefiriendo el mercado nacional» ⁽⁸⁾.

3.4. El CESE considera que los diferentes regímenes fiscales a los que están sujetos en los Estados miembros constituyen una cuestión clave para garantizar la comparabilidad y la transparencia de los productos financieros. En muchos casos el atractivo de productos básicos reside en sus incentivos fiscales, que solo benefician, sin embargo, a los contribuyentes nacionales. Además, la lucha contra la elusión fiscal, que coloca bajo sospecha la honradez fiscal de los titulares de cuentas en el extranjero, representa un verdadero obstáculo para los mercados financieros transfronterizos. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que incluya en el plan de acción propuestas adicionales al respecto.

⁽¹⁾ DO L 257 de 28.8.2014, p. 214.

⁽²⁾ DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

⁽³⁾ DO L 26 de 2.2.2016, p. 19.

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final, dictamen del CESE (DO C 133 de 14.4.2016, p. 17).

⁽⁵⁾ COM(1999) 624 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 176 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 630 final.

⁽⁸⁾ Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único, COM(2007) 226, punto 10, página 6.

3.5. A pesar de los considerables esfuerzos de la Comisión, según el Eurobarómetro 446 solo el 7 % de los ciudadanos de la UE ha hecho uso de servicios financieros transfronterizos. Por otra parte, no queda claro cuántos prestatarios de escaso poder económico que no disponen de acceso al crédito al consumo en su país hacen uso de servicios transfronterizos (loan shopping) y se enfrentan, así, a un elevado riesgo de sobreendeudamiento. Por consiguiente, el CESE propone llevar a cabo un estudio sobre este tema.

3.6. Sin embargo, no debe olvidarse que la demanda transfronteriza concierne a regiones con idiomas similares. No obstante, incluso dentro de los mercados nacionales ni siquiera un tercio de los consumidores cambia de proveedor. Una de las razones principales es el mayor nivel de satisfacción, principalmente con la banca minorista tradicional de carácter regional o local (véase EBS 446). En este sentido, el CESE señala que la rentabilidad de la banca minorista regional, en particular, está sometida a fuertes presiones desde el inicio de la crisis financiera. Por ello, procede examinar en qué medida deben cubrirse los elevados costes que los bancos soportan por el porcentaje relativamente reducido de clientes de otros Estados miembros. El CESE insta a la Comisión a que preste atención a otros motivos que puedan explicar este bajo porcentaje de compras transfronterizas de productos financieros, por ejemplo, la diferencia de lengua o de legislación, comisiones más altas para los no residentes, la denegación a los no residentes del acceso a determinados servicios y productos financieros, las diferencias fiscales, el abuso de la legislación sobre blanqueo de capitales, los riesgos que entraña el cambio de divisas, etc.

3.7. En este contexto, el CESE considera necesario prestar la máxima atención a que se garantice el papel de la banca minorista local y regional como «proveedor de servicios financieros que goza de la confianza de los consumidores». Esto exige una reglamentación bancaria mucho más diferenciada que se base en una aplicación sistemática del principio de proporcionalidad⁽⁹⁾. Solo tales condiciones permitirán a estos bancos liderar con éxito la innovación o aplicar las innovaciones que surjan.

3.8. En opinión del CESE, solo si se cumple este requisito podrán tenerse en cuenta las legítimas aspiraciones de la Comisión de que el sector financiero utilice las necesarias tecnologías modernas para desarrollar el mercado interior y, al mismo tiempo, continúe gozando de solvencia financiera y siendo seguro para consumidores e inversores.

3.9. El CESE está firmemente convencido de que la digitalización modifica de forma continua y constante los hábitos del consumidor. Por consiguiente, acoge con satisfacción y apoya el enfoque de la Comisión en favor del desarrollo del mercado único digital, con especial atención a los servicios financieros. Por ello, la Comisión centra legítimamente su atención en eliminar las barreras que obstaculizan la distribución digital transfronteriza (bloqueo geográfico). En opinión del CESE, aquí reside una buena oportunidad de crear un auténtico mercado único de servicios financieros para los consumidores. No obstante, también son necesarias otras medidas, como se describe en el punto 3.6.

3.10. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que, por una parte, los futuros trabajos deben centrarse principalmente en la aplicación adecuada de la legislación ya adoptada (véase el punto 2.6), pero señala que, por otra, es preciso tomar medidas adicionales que garanticen que las ventajas de un mercado único de servicios financieros a escala de la UE se desplieguen ante los consumidores.

3.11. A este respecto, el CESE acoge favorablemente que el plan de acción incluya una ambiciosa hoja de ruta de medidas y espera que los legisladores, los supervisores y las organizaciones de consumidores nacionales participen en su aplicación de modo coherente. Los interlocutores sociales tienen un papel importante que desempeñar aquí.

3.12. Del mismo modo, el CESE acoge con satisfacción que se ofrezca a los participantes del mercado más oportunidades para desarrollar sus servicios financieros individuales (en particular en materia de innovación digital), de forma que, en consonancia con los objetivos comunes, se tengan debidamente en cuenta las condiciones de mercado, que en la actualidad son muy diferentes en cada Estado miembro.

3.13. El CESE recomienda que la Comisión defina, además de los productos de consumo que ya incluye el plan de acción, otros productos que destaquen por su sencilla comparabilidad y su completa transparencia y que, además, sean simples y tengan las mismas características. Estos abren la posibilidad de que puedan ser ofrecidos como «productos emblemáticos» en toda la UE a través de diversos sistemas de distribución (empresas de tecnología financiera, sucursales clásicas, etc.), reforzando así la confianza del consumidor en los productos. Provisto de informaciones sólidas sobre el producto y su transparencia (terminología armonizada, supresión de descripciones de carácter excesivamente técnico, cláusulas del contrato sencillas y comprensibles), el consumidor puede elegir sin riesgo el mejor proveedor en toda la UE.

⁽⁹⁾ DO C 209 de 30.6.2017, p. 36.

3.14. En opinión del CESE, la combinación efectiva de nuevas tecnologías digitales con productos de consumo comparables y transparentes es fundamental para el ulterior desarrollo de un mercado interior de productos financieros consolidado.

3.15. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente que el documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, que la Comisión presentó el 1 de junio, incluya aspectos clave que afectan también a la armonización de los productos y servicios financieros en la UE. En particular, se trata de establecer condiciones de competencia equitativas entre los diferentes Estados miembros y, con ello, entre los proveedores de servicios financieros. Las propuestas de la Unión sobre la UEM simplifican aún más la comparabilidad y la presentación de productos financieros «transfronterizos» específicos.

3.16. En este contexto, el CESE también considera importante apoyar la regulación de las empresas del sector de las tecnologías financieras de manera sostenible. Durante las turbulencias financieras del período 2008-2010, una normativa muy rígida (Basilea III, DRC IV) fue una de las razones que impidieron a la banca minorista tradicional cumplir de modo suficiente su cometido principal (financiación del crédito para pymes y particulares), mientras que las ofertas de las empresas del sector de las tecnologías financieras (FinTech) no están sujetas a esa reglamentación. Por consiguiente, el CESE pide que, antes de establecer el plan de acción de servicios financieros transfronterizos destinados a los consumidores, se fijen unas condiciones de competencia equitativas para los bancos minoristas tradicionales y las empresas del sector de las tecnologías financieras ⁽¹⁰⁾.

3.16.1. Es imprescindible que la Comisión atienda las preocupaciones de los consumidores en materia de tecnología financiera (como protección de los datos personales y la privacidad, mecanismos de reparación, riesgos de endeudamiento excesivo, consecuencias de la posible insolvencia de estas plataformas, falta de asesoramiento independiente y responsable sobre los productos y servicios ofrecidos, riesgo de exclusión financiera para los consumidores que sean analfabetos digitales, explotación y uso de macrodatos, disponibilidad y accesibilidad de estos productos), de modo que pueda recuperarse la confianza de los consumidores —minada por la crisis— en las entidades financieras.

3.17. El CESE solicita a los Estados miembros que la implementación de cada una de las medidas de este plan de acción observe y respete en todo momento la Directiva sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios, de acuerdo con el Acta Europea de Accesibilidad.

3.18. El plan de acción solo alcanzará la eficacia deseada si viene de la mano de un paulatino refuerzo (tanto cualitativo como cuantitativo) de las funciones de supervisión de las autoridades financieras, en particular, estableciendo acciones sistemáticas de vigilancia de la conducta de los oferentes de servicios financieros en la aplicación de PSD2 y MIFID II y asegurando el complejo equilibrio entre privacidad y transparencia, así como la distinción entre funciones de asesoramiento y comercialización del producto. Todo ello, prestando especial atención a las agencias de calificación crediticia (credit rating agencies) y a los servicios de intermediarios financieros independientes, como ya apuntaba el CESE en su dictamen sobre el Libro Verde.

3.19. La educación y la formación permanente son necesarias para combatir el analfabetismo financiero, que puede llevar al sobreendeudamiento y a la exclusión financiera y social.

4. Observaciones específicas

4.1. Como consecuencia de las conclusiones a las que se ha llegado en el punto 3, el CESE recomienda que la Comisión se centre en la rápida aplicación de las medidas previstas en la acción 4, «Mejorar la calidad y fiabilidad de los sitios web de comparación de servicios financieros», acción 8, «Examen de las normas nacionales de protección de los consumidores», la acción 10, «Tecnología financiera», y la acción 11, «Identificación electrónica».

4.2. (Acción 11)

El CESE considera que las aplicaciones nacionales incoherentes de los actuales requisitos contra el blanqueo de dinero (por ejemplo, el requisito de residencia) constituyen un obstáculo esencial para el desarrollo futuro del mercado minorista interior. Es necesario realizar los esfuerzos necesarios para proporcionar medios de identificación electrónica que permitan adquirir nuevos clientes con la mayor rapidez posible en el mercado interior. Deben tenerse en cuenta las inquietudes en materia de seguridad y responsabilidad a fin de reforzar la confianza de los consumidores en los procedimientos de identificación electrónica.

⁽¹⁰⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 8.

4.3. Por ello, el CESE acoge con particular satisfacción las medidas propuestas en el marco de la acción 11, como fomentar la aplicación del Reglamento eIDAS (Reglamento relativo a la identificación electrónica) (por ejemplo, extenderlo a las relaciones B2C) e impulsar nuevos recursos para la contratación digital (por ejemplo, identificación mediante vídeo). A este respecto, el CESE respalda la posición del Parlamento Europeo ⁽¹¹⁾ relativa a la quinta Directiva sobre el blanqueo de capitales ⁽¹²⁾. Todos estos procedimientos digitales no deben socavar la protección de los datos y la privacidad.

4.4. (Acción 10)

Para garantizar que la innovación financiera vaya de la mano de la protección del consumidor, el CESE apuesta por la creación de un marco para la experimentación de nuevos servicios financieros ⁽¹³⁾ que, una vez testados con la colaboración de las partes interesadas, pudieran ampliar el catálogo de productos financieros normalizados (de acuerdo al punto 3.12).

4.5. (Acción 8)

El CESE apoya las acciones propuestas en el marco de la acción 8, que tienen por objetivo determinar y eliminar la sobreregulación injustificada por parte de los Estados miembros. No obstante, no deberán debilitarse las normas de protección de los consumidores.

4.6. Además, el CESE recomienda que se evalúe la incidencia que la actual legislación especial sobre servicios financieros ejerce en el mercado interior que se quiere crear, y que se examine si esa normativa se adecúa al entorno digital. La información destinada a los consumidores debe ser comprensible, sencilla y adecuada y permitirles tomar decisiones apropiadas para ellos. Las obligaciones excesivas de informar, asesorar y documentar son especialmente perjudiciales para el desarrollo de un mercado único digital en el ámbito de los servicios financieros. En este sentido, debe optarse por un enfoque de fiscalización holístico.

4.7. (Acción 1)

En lo que se refiere a la propuesta de la acción 1 de extender el Reglamento relativo a los pagos transfronterizos ⁽¹⁴⁾ a aquellos pagos que se realizan en monedas distintas del euro, el CESE señala que estas transacciones cuestan a los proveedores mucho más que los pagos en euros. Por consiguiente, el CESE considera que está justificada una diferencia de precio con respecto a los pagos en euros. Por lo tanto, aboga por que se permitan fijar, para las transacciones que no se realizan en euros, precios que cubran los costes reales. Estos precios, en consonancia con el principio de proporcionalidad, tendrán en cuenta el tamaño del proveedor que realiza la transacción y la frecuencia de tales transacciones.

4.8. (Acción 2)

La Comisión debe aumentar los requisitos de transparencia para la conversión dinámica de moneda.

4.9. (Acción 3)

En principio, el CESE respalda esta medida de la Comisión, pero señala que la transposición, hasta el momento incorrecta, del Reglamento SEPA ⁽¹⁵⁾ por parte de una serie de operadores del mercado causa problemas que quedan fuera del alcance de los consumidores y los proveedores de servicios financieros. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que impulse prioritariamente la plena aplicación del artículo 9 del Reglamento SEPA (prohibición de discriminación por IBAN). Esta es la única manera de expandir el servicio de traslado de cuentas para que sea efectivo en el mercado interior.

4.10. (Acción 4)

El CESE considera imprescindible la adhesión a los Principios clave de las herramientas comparativas (Key principles for comparison tools) y solicita a la Comisión un estrecho seguimiento de los actuales sitios web, con la colaboración de las partes interesadas, en particular, las organizaciones de consumidores. Los sitios web de comparación deben cumplir determinados criterios de independencia y transparencia y ser objeto de una certificación obligatoria.

⁽¹¹⁾ A8-0056/2017.

⁽¹²⁾ COM(2016) 450, Dictamen del CESE (DO C 34 de 2.2.2017, p. 121).

⁽¹³⁾ Véase DO C 246 de 28.7.2017, p. 8, punto 1.4.1.

⁽¹⁴⁾ DO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

⁽¹⁵⁾ DO L 257 de 28.8.2014, p. 214.

Así mismo, el CESE propone explorar con las partes interesadas (stakeholders) la creación de un sitio web independiente de comparación de ámbito europeo (a pan-European comparison web site) que incorpore los productos financieros emblemáticos transfronterizos anteriormente mencionados (véase punto 3.13).

4.11. (Acción 9)

El CESE apoya las medidas propuestas para impulsar la armonización de la evaluación de la solvencia a escala europea, ya que la contratación transfronteriza de créditos al consumo por parte de consumidores de escaso poder económico conlleva el riesgo de endeudamiento. Por consiguiente, apoya la creación de unos criterios mínimos armonizados para la evaluación de la solvencia, para los que deberán tenerse en cuenta las normas uniformes sobre evaluación crediticia que ya existen (Directiva 2008/48/CE⁽¹⁶⁾, Directiva 2014/17/UE⁽¹⁷⁾). Debe ponerse cuidado en que esto no siembre dudas sobre los modelos de evaluación crediticia de Basilea III basados en algoritmos (credit tech).

4.12. (Acción 7)

El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión por encontrar vías que permitan evitar el sobreendeudamiento de los consumidores. Por consiguiente, la educación financiera y la formación permanente, así como las normas sobre préstamos responsables y la legislación sobre insolvencia de los consumidores⁽¹⁸⁾, deben constituir una preocupación fundamental. Para impulsar una educación financiera más ambiciosa y armonizada, el CESE recomienda a la Comisión que la incluya como una competencia adicional en el Marco de referencia europeo de las competencias clave, cuya revisión está en curso. Los interlocutores sociales tienen una responsabilidad especial a este respecto.

4.13. Así mismo, es imprescindible que la Comisión centre fuertemente su atención sobre los créditos al consumo exprés (consumer credit express), que a menudo adolecen de falta de transparencia e incluyen todo tipo de cláusulas abusivas, a la vez que despliegan prácticas comerciales engañosas legitimadas por su presencia en los principales medios de comunicación (prensa, radio y televisión). A este respecto, el CESE demanda a las autoridades de supervisión de los Estados miembros una adecuada vigilancia de la conducta de mercado de estas empresas, en estrecha cooperación con las organizaciones de consumidores.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ DO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

⁽¹⁷⁾ DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

⁽¹⁸⁾ DO C 311 de 12.9.2014, p. 38.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la**«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)»***[COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)]***«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades»***[COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]*

(2017/C 434/09)

Ponente: **Michael McLoughlin**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 21.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno:	20.9.2017
Pleno n.º:	528
Resultado de la votación	182/2/11
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya los objetivos de las propuestas de la Comisión en el ámbito de la BICCIS.

1.2. El CESE recomienda redoblar los esfuerzos encaminados a aplicar la BICCIS por consenso, teniendo en cuenta el carácter sensible de las cuestiones en términos de subsidiariedad y soberanía estatal.

1.3. El CESE comprende los motivos que subyacen al enfoque en dos fases adoptado por la Comisión, pero insta a la rápida introducción de la segunda fase tras el acuerdo de una base imponible común, ya que solo tras la consolidación las empresas se percatarán de los principales beneficios. Habrá algunos beneficios en términos de lucha contra la planificación fiscal agresiva desde la primera fase, pero la consolidación supone la culminación del proceso.

1.4. El CESE reconoce que la Comisión volvió a presentar la propuesta de una BICCIS con el doble objetivo de contribuir a la realización del mercado único y combatir la planificación fiscal agresiva, asignando ingresos al lugar donde se genera el valor. El CESE insta a los Estados miembros a que lleven adelante la realización de ambas fases como una eficaz medida para luchar contra el fraude y fomentar el crecimiento.

1.5. Al igual que en 2011, el CESE recomienda revisar la fórmula de reparto de la BICCIS. La Comisión y los Estados miembros deberían reflexionar sobre la posibilidad de excluir la propiedad intelectual de la fórmula de reparto. Las ventas por destino clave también podrían necesitar cambios para garantizar la equidad en la aplicación. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la operación propuesta de incluir las ventas en la clave de reparto dará lugar, en muchos de los Estados miembros exportadores más pequeños, a la pérdida de cantidades importantes de ingresos imposables en beneficio de los Estados miembros consumidores más grandes. El CESE considera que la propuesta debería aspirar a una fórmula equitativa y evitar efectos de desequilibrio sistemático.

1.6. El CESE recomienda prudencia con las propuestas en materia de amortización para garantizar que reflejan la experiencia real de las empresas. Los regímenes de amortización pueden ser demasiado limitados para determinados tipos de activos sujetos a una rápida obsolescencia debido a la rápida evolución de la tecnología.

1.7. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento del tratamiento fiscal de la financiación de las inversiones empresariales mediante capital, a través de la propuesta de poner la financiación mediante endeudamiento y la financiación mediante capital en pie de igualdad. Sin embargo, las empresas que afrontan dificultades económicas no deberían hacer frente a una mayor carga fiscal.

1.8. El CESE recomienda que se establezca un equilibrio equitativo entre los Estados miembros a consecuencia de las propuestas y, por lo tanto, habría que examinar detenidamente su repercusión para cada Estado miembro, en términos de atractivo para la inversión, así como de creación y mantenimiento del empleo. El CESE subraya que los Estados miembros deberían facilitar la información pertinente para que así suceda.

1.9. El CESE recomienda que las propuestas sobre la BICCIS reduzcan la complejidad en la medida de lo posible, habida cuenta del objetivo declarado de proporcionar seguridad y simplicidad. Esto es particularmente importante para el tratamiento del inmovilizado intangible en el balance de la empresa.

1.10. El CESE insta a la Comisión a que aborde la necesidad de flexibilidad y garantice que los Estados y las empresas puedan responder a las cambiantes circunstancias económicas nacionales o mundiales, respetando los procedimientos de la UE y la cooperación conjunta.

1.11. La BICCIS sería más eficaz y con más posibilidades de alcanzar la unanimidad necesaria si se abordara una serie de cuestiones clave contempladas en el presente dictamen.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. La nueva propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) es un conjunto único de normas para calcular los beneficios imposables de las empresas en la UE, cuyo fin es aportar una importante contribución al crecimiento, la competitividad y la equidad en el mercado único. Con la BICCIS, las empresas transfronterizas tendrían que seguir un único sistema de la UE, en lugar de las distintas normas nacionales, para calcular su renta imponible. Las empresas presentarían una sola declaración fiscal para todas sus actividades en la UE y compensarían las pérdidas en un Estado miembro con los beneficios en otro. Las operaciones intragrupo ya no estarían gravadas a nivel de entidad, eliminando los problemas relacionados con los precios de transferencia en el ámbito de la BICCIS. Los beneficios imposables consolidados se compartirían entre los Estados miembros en que actúe el grupo, mediante una fórmula de reparto. Cada Estado miembro gravaría, a su vez, su parte de los beneficios conforme a su propio tipo impositivo nacional para el impuesto sobre sociedades.

2.2. También existen disposiciones nuevas con respecto a las propuestas de 2011. En primer lugar, las propuestas de 2016 abogan por establecer normas obligatorias, y no facultativas, para gestionar los grupos consolidados con un volumen de negocios anual de 750 millones o más de euros; en segundo lugar, se incluyen normas para animar a las compañías a adquirir fondos de capital cuando financien las inversiones para combatir el sesgo hacia la financiación de la deuda y, en tercer lugar, se prevé una superdeducción en concepto de investigación y desarrollo (I+D). Con respecto a la BICIS, también se propone una compensación de pérdidas transfronteriza temporal con posterior recuperación hasta que se produzca la consolidación. La segunda fase en las propuestas avanzará una vez se haya llegado a un acuerdo político sobre las propuestas relativas a la base común. Hasta ahora, la segunda fase aún está pendiente de consideración por parte del Consejo.

2.3. La actual propuesta de la Comisión consiste en dos propuestas separadas de Directivas del Consejo. Una propuesta relativa a una «base imponible común del impuesto sobre sociedades» (BICIS) y otra sobre una «base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades» (BICCIS). La separación de los dos elementos en dos propuestas separadas constituye una diferencia fundamental entre las propuestas de 2016 y 2011. La Comisión propone un enfoque gradual considerando en primer lugar la BICIS y más tarde la BICCIS.

2.4. Asimismo, la Comisión volvió a presentar la propuesta de una BICCIS para combatir la planificación fiscal agresiva, así como para contribuir a la realización del mercado único, reconociendo que «es poco probable que pueda adoptarse en su integridad de una sola vez, sin un enfoque gradual». Pero la Comisión hace hincapié en que la consolidación es parte integrante de las propuestas. El carácter obligatorio de la BICCIS para las empresas con un volumen de negocios superior a 750 millones de euros forma parte de una estrategia para mejorar las perspectivas de crecimiento y luchar contra la planificación fiscal agresiva. La Comisión cree que las propuestas son, en general, más atractivas para las empresas en cuanto a cumplimiento y complejidad y a la promoción del capital sobre el endeudamiento en materia de desgravación fiscal. Asimismo, la Comisión considera que la posibilidad de compensar a escala transfronteriza las pérdidas en un Estado miembro con los beneficios en otro constituye una ventaja de las propuestas.

2.5. La Comisión afirma que el sistema actual del impuesto sobre sociedades a escala internacional «ya no se adapta a la coyuntura actual». Según la Comisión, cuando las normas nacionales se redactan sin tener en cuenta las cuestiones internacionales, pueden producirse discrepancias. Las propuestas de 2016, aunque son obligatorias para los grupos más grandes, también prevén un sistema de cumplimiento facultativo para las entidades sujetas al impuesto sobre sociedades en la UE que tengan un volumen de negocios inferior al límite de 750 millones de euros. La Comisión considera que esta propuesta constituye un instrumento eficaz para la asignación de ingresos al lugar donde se genera el valor.

2.6. La Comisión reconoce el carácter ambicioso de las propuestas y, por ende, el carácter gradual de su aplicación. En efecto, afirma que los difíciles debates sobre el elemento de la consolidación pueden retrasar otros ámbitos importantes en los que puede haber más consenso. Sin embargo, las dos propuestas siguen presentándose juntas como parte de la misma iniciativa. Además, la Comisión indica que la consolidación fiscal sigue siendo un elemento esencial de la iniciativa y que los principales obstáculos fiscales que afrontan los grupos pertinentes solo pueden superarse mediante la consolidación.

3. Beneficios de la propuesta

3.1. Las propuestas suponen importantes beneficios para las empresas y los ciudadanos. Habrá una reducción en materia de costes de cumplimiento y complejidad para las empresas más grandes, así como para las que opten por comerciar en toda la UE, lo que también es un elemento clave a la hora de avanzar en la plena realización del mercado único y la igualdad de condiciones para todos. La BICCIS, si se introduce correctamente, puede desempeñar un papel clave a la hora de combatir la planificación fiscal agresiva y restablecer la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal. Un enfoque común de la base imponible asegurará que todos los países de la UE adopten un enfoque similar y, como aspecto fundamental, tengan en cuenta los mismos elementos y permitan las mismas deducciones. En la actualidad, las empresas multinacionales pueden recurrir a bases imposables y tipos impositivos diferentes en los distintos Estados miembros y, a veces, a entidades extraterritoriales para pagar tipos efectivos muy bajos. La BICCIS aborda estas cuestiones.

3.2. La planificación fiscal agresiva se traduce en una reducción de los ingresos fiscales. El nivel de planificación fiscal es motivo de gran preocupación para los ciudadanos de la UE. La UE ha adoptado numerosas medidas para hacer frente a este problema, con la adopción del Plan de Acción. Uno de los objetivos de la BICCIS es explorar la manera de seguir este enfoque y garantizar un impuesto de sociedades eficaz en toda la UE.

3.3. La considerable reducción de los precios de las transferencias en la UE gracias a la BICCIS combatirá las prácticas que conducen a una planificación fiscal agresiva. Por ejemplo, suelen utilizarse algunos activos como la propiedad intelectual porque es difícil determinar su valor o la propia compañía les atribuye un valor que refleja nominalmente su valor en el mercado libre. Estos son, con frecuencia, objeto de negociación interna dentro de las estructuras empresariales.

3.4. La BICCIS puede combatir la planificación fiscal agresiva al determinar dónde tiene lugar la actividad económica real. Las empresas pueden contratar a un número de personas o tener importantes activos en un Estado miembro, pero tener muy pocos beneficios o ninguno en absoluto en ese Estado miembro. En la actualidad las empresas que tienen una estructura a escala de la UE pueden organizar sus negocios de tal manera que la mayor parte de sus beneficios acabe en una sede europea en una jurisdicción con los tipos impositivos más bajos o las deducciones más generosas. Esto, combinado con el uso de los precios de las transferencias de activos intangibles, podría conducir a tipos extremadamente bajos del impuesto de sociedades para las multinacionales con volúmenes de negocios muy grandes en muchas jurisdicciones. Las propuestas de la BICCIS pueden abordar estas cuestiones. La fórmula establecida en las propuestas se centra en donde se desarrolla la actividad económica, y las ventas, la mano de obra y los activos son componentes clave de la misma. Las autoridades fiscales nacionales también tienen un papel que desempeñar en estas cuestiones.

3.5. Cuando se adopte, la BICCIS debería abordar la competitividad de todas las empresas. La propuesta debe tener en cuenta los diferentes problemas que afrontan las pymes, así como las grandes empresas.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de una base imponible común del impuesto sobre sociedades y de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades como medio para reforzar el mercado único, simplificando la situación fiscal de las empresas más grandes, y como medio de hacer frente a la planificación fiscal agresiva. Desde 2011 se han producido cambios considerables en el contexto económico y político europeo y mundial. La anterior propuesta de BICCIS no hizo ningún progreso significativo. El Comité espera que las nuevas propuestas que tengan en cuenta la evolución general sean más fructíferas.

4.2. A medida que avance el debate sobre la BICCIS, es importante que la consolidación siga siendo el principal objetivo. La propuesta también se beneficiaría de una menor complejidad en la medida de lo posible. El CESE anima a la Comisión a buscar el mayor consenso posible al promover ambos aspectos de la propuesta.

4.3. *El sistema de reparto de la BICCIS*

4.3.1. La fórmula de reparto plantea una serie de cuestiones. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que no se ha intentado explicar ni definir de una manera significativa en qué medida la fórmula general (un tercio de activos, un tercio de mano de obra y un tercio de ventas por destino) es una representación apropiada de la realidad económica de la empresa para el reparto de beneficios imponibles entre los Estados miembros. La actual propuesta podría provocar cambios significativos en los casos en que aumenten los beneficios a efectos fiscales, lo que tendrá importantes efectos desconocidos en las empresas y los Estados miembros. Los ingresos fiscales constituyen un elemento fundamental en la gestión económica, lo que podría tener un gran impacto. El CESE considera que la propuesta debería aspirar a una fórmula equitativa y evitar efectos de desequilibrio sistemático.

4.3.2. La atención prestada a cuestiones como las instalaciones, la maquinaria y el personal, si bien es pertinente, no conforma el panorama completo de la industria moderna. La Estrategia para el mercado único digital, por ejemplo, hace hincapié en la importancia de la propiedad intelectual. Del mismo modo, los avances en relación con la Unión de Mercados de Capitales pueden hacer hincapié en los activos financieros.

4.3.3. La preocupación del Comité se debe en gran medida a lo siguiente:

- 1) la propuesta de excluir la propiedad intelectual de los activos. La propiedad intelectual es un factor económico que resulta fácil de cambiar para el cálculo de los beneficios. El CESE reconoce que es difícil de evaluar y, por ello, no formaba parte de la propuesta de la Comisión, e insta a los Estados miembros a reflexionar sobre la mejor manera de abordar esta importante cuestión. Esto es especialmente pertinente habida cuenta de que la propiedad intelectual es un importante motor de la creación de valor económico y, cada vez más, determina la dirección en que se mueven las economías modernas. La solución se halla igualmente en contradicción con la continua insistencia de la Comisión en el mercado único digital;
- 2) la propuesta de incluir una clave de «ventas por destino». El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la operación propuesta de incluir las ventas en la clave de reparto dará lugar, en muchos de los Estados miembros exportadores más pequeños, a la pérdida de cantidades importantes de ingresos imponibles en beneficio de los Estados miembros consumidores más grandes. No se conoce el impacto económico y social, y la inclusión de las ventas en la clave de reparto se beneficiaría de la cuantificación de su impacto; si fuera preciso, habría que reconsiderarlo;
- 3) la introducción de un sistema para toda la UE de cálculo y consolidación del impuesto sobre sociedades constituiría un cambio importante en el panorama empresarial de la UE y tiene el potencial de impulsar el mercado único. Por lo tanto, habría que analizarlo cuidadosamente y es necesario proceder a evaluaciones de impacto nacional. Un importante conjunto de normas para todas las grandes empresas internacionales son las normas internacionales financieras y de contabilidad. Todo desvío de estas normas en el proceso de planificación empresarial impondría a las empresas cargas adicionales en lugar de permitirles ahorrar. Dado que la Comisión desarrolla la fórmula de reparto de la BICCIS únicamente para este fin específico, esta se opone a primera vista a algunas de las normas internacionales de contabilidad;
- 4) dado que la claridad y coherencia en el uso de los términos es crucial, en particular en el ámbito fiscal, el Comité señala que en la Directiva deben abordarse todos los elementos esenciales y, en particular, las definiciones.

4.4. *Endeudamiento frente a la financiación mediante capital*

4.4.1. Las propuestas de la Comisión hacen especial hincapié en la cuestión del tratamiento fiscal del endeudamiento frente al capital en la financiación de las empresas. Como elemento general de estrategia industrial, la promoción del capital puede considerarse valiosa, ya que diversifica los riesgos en una sociedad y evita numerosos aspectos de volatilidad en la planificación.

4.4.2. Más concretamente, al Comité le preocupa que el enfoque elegido pueda ser procíclico, ya que una disminución del capital en una mala coyuntura o el recurso al endeudamiento por falta de alternativas darían lugar a un aumento de los ingresos imponibles, empeorando así la situación de la empresa justo cuando afronta los momentos más duros. Esto tendría repercusiones en el empleo y el crecimiento. Por consiguiente, a juicio del CESE, es necesario reflexionar sobre el enfoque elegido.

5. Observaciones específicas

5.1. Las propuestas de la Comisión a este respecto hacen hincapié en el apoyo a las empresas y en la creación de un régimen más sencillo y eficaz para el cumplimiento y para hacer negocios. Si bien la promoción del mercado único y las necesidades de las empresas pueden ser consideradas uno de los principales objetivos de la UE, a nivel existencial la UE ha sido creada por sus Estados miembros para satisfacer sus necesidades. Como mínimo, es necesaria una evaluación sistemática llevada a cabo por la Comisión del impacto que en cada Estado miembro tendrán los cambios propuestos en los ingresos fiscales, la inversión y el empleo, a partir de los análisis de las bases de datos internacionales y los datos de los Estados miembros. El CESE insta a los Estados miembros a que ofrezcan a la Comisión acceso a todos los datos pertinentes, y sugiere que se lleven a cabo evaluaciones de impacto en las dos fases de la BICCIS.

5.2. Aunque la eliminación de la fijación de precios de transferencia resulta clave en las propuestas, está claro que el concepto seguiría existiendo cuando los grupos tengan actividades dentro y fuera de la UE. Ello entrañará inevitablemente disposiciones diferentes para muchas empresas. Por ello es preciso prestar atención a la constitución de grupos dentro y fuera de la UE y a las estructuras mixtas. El potencial de elusión podría entonces trasladarse desde la base impositiva o las actuales asimetrías híbridas a las estructuras y grupos de empresas.

5.3. El CESE pide que el debate sobre la BICCIS siga los procedimientos europeos una vez se haya acordado. Si bien la política debería ser algo flexible ante el cambio de las condiciones, también debería haber un mecanismo organizado para adaptar las políticas a las circunstancias económicas.

5.4. El CESE acoge con gran satisfacción el tratamiento de la investigación y el desarrollo. Una superdeducción en este ámbito aumentará naturalmente su actividad de manera significativa y contribuirá a la competitividad. Sería importante poner las medidas propuestas en contexto, comparándolas con las ya previstas por los Estados miembros (que son bastante diversas). Si bien la bonificación en concepto de crecimiento e inversión es importante, también es esencial que, como nuevo incentivo, dicha bonificación y, por supuesto, la superdeducción por I+D no pasen a ser nuevas formas de fraude fiscal cuando se pongan en práctica.

5.5. Es necesario que la Comisión considere los posibles conflictos que puedan surgir entre las autoridades tributarias y la autoridad tributaria principal. Es probable que surjan conflictos sobre la tributación de las filiales de un grupo y el reparto de beneficios y que menoscaben el tiempo ganado sobre cuestiones relacionadas con los precios de transferencia.

5.6. Habría que procurar una mayor claridad sobre la forma en que los Estados miembros llevan a cabo auditorías en una filial de un grupo si las autoridades tributarias del Estado miembro interesado desean realizar una auditoría en la misma.

5.7. Como quiera que el establecimiento de períodos de amortización podría estar en desacuerdo con ciertas prácticas empresariales, habría que considerar cierta flexibilidad en este contexto. Muchas empresas sustituyen sus equipos (como, por ejemplo, los ordenadores) cada año o cada dos años para adelantarse a la obsolescencia, y esto no hará sino acelerarse en una serie de clases de activos en los próximos años debido al rápido ritmo del cambio tecnológico.

5.8. Sigue siendo importante orientar contra la evasión fiscal a través del arbitraje de los códigos contables, ya que tal actividad podría ser posible antes de que se produzca la consolidación.

5.9. Las propuestas también permiten a las empresas multinacionales excluir a las entidades intermediarias, incluidas las ubicadas en paraísos fiscales, ya que se encuentran fuera de la UE. Para ello se necesitarán diferentes métodos, como las normas sobre los precios de las transferencias, las sociedades extranjeras controladas, así como un principio general contra la elusión fiscal.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo relativo a la obligación de compensación, la suspensión de la obligación de compensación, los requisitos de notificación, las técnicas de reducción del riesgo en los contratos de derivados extrabursátiles no compensados por una entidad de contrapartida central, la inscripción y la supervisión de los registros de operaciones y los requisitos aplicables a los registros de operaciones

[COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), y el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo que respecta a los procedimientos de autorización de las ECC, las autoridades que participan en la misma y los requisitos para el reconocimiento de las ECC de terceros países

[COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)]

(2017/C 434/10)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeo, COM(2017) 208 final — 31.5.2017; COM(2017) 331 final — 11.9.2017 Consejo de la Unión Europea, COM(2017) 208 final — 6.6.2017; COM(2017) 331 final — 22.8.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	145/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa, que incluye dos propuestas de reglamento, y anima a la Comisión a que acelere la plena aplicación del Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo (EMIR).

1.2. El CESE valora muy positivamente que esta propuesta de la Comisión aplique las propuestas del programa REFIT tras una amplia consulta pública. Esto ha permitido no solo consultar a todas las partes interesadas, sino también simplificar la normativa, mejorarla y reducir los costes de conformidad, y todo ello sin comprometer la estabilidad financiera.

1.3. El CESE considera que es importante que las medidas que promueve la Comisión sean conformes con el plan de acción para la unión de los mercados de capitales y, en particular, con sus disposiciones sobre titulizaciones.

1.4. El CESE considera justificada la iniciativa de la Comisión y acoge favorablemente que se mantenga el objetivo del Reglamento EMIR, pues el importe nocional de los derivados OTC supera los 544 billones EUR a nivel mundial.

1.5. El CESE recomienda que se uniformicen los tipos de transacciones e instrumentos derivados puesto que, de esta manera, puede mejorarse significativamente la calidad de los datos.

1.6. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de introducir un umbral de compensación aplicable a las contrapartes pequeñas, ya que estas se enfrentan a dificultades para encontrar proveedores de compensación.

1.7. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de ampliar el período de exención para los fondos de pensiones de la obligación de compensación centralizada, ya que aún no se ha encontrado la solución para que dispongan de la liquidez necesaria sin que ello afecte a los intereses de los miembros de los fondos.

1.8. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de crear un nuevo mecanismo de supervisión en el marco de la Autoridad Europea de Mercados y Valores (AEVM). El CESE recomienda a la Comisión que asigne los recursos financieros necesarios para la formación del personal que trabajará en el nuevo departamento de la AEVM, habida cuenta de la complejidad de la actividad de supervisión que tendrá que llevar a cabo.

2. Propuesta de la Comisión Europea

2.1. En mayo y junio la Comisión presentó dos propuestas de reglamento ⁽¹⁾ que modifican el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo relativo a la obligación de compensación, la suspensión de la obligación de compensación, los requisitos de notificación, las técnicas de reducción del riesgo en los contratos de derivados extrabursátiles (OTC) no compensados por una entidad de contrapartida central, la inscripción y la supervisión de los registros de operaciones y los requisitos aplicables a los registros de operaciones (EMIR).

2.2. Ambas propuestas legislativas iban acompañadas de documentos de trabajo de la Comisión y evaluaciones de impacto.

2.3. En la primera propuesta de Reglamento, la Comisión propone una regulación más simple y eficaz para los instrumentos derivados. La Comisión desea tratar retos importantes y emergentes por lo que respecta a la compensación de los derivados OTC. La propuesta de Reglamento aborda cuatro elementos: los requisitos de notificación, las contrapartes no financieras, las contrapartes financieras y los fondos de pensiones.

2.4. En la segunda propuesta de Reglamento, la Comisión propone una mayor supervisión de las contrapartes centrales por lo que respecta al mercado de derivados. La propuesta pretende seguir mejorando la estabilidad financiera de la Unión Europea mediante la creación de un nuevo mecanismo para supervisar el mercado de derivados en el marco de la AEVM.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. La modificación del Reglamento EMIR forma parte de los esfuerzos de la Comisión por promover una mejor regulación de los derivados. En los últimos años se han aplicado una serie de disposiciones del Reglamento mediante actos delegados, directivas y reglamentos. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa y anima a la Comisión a que acelere la plena aplicación del Reglamento EMIR.

3.2. El CESE valora muy positivamente que esta propuesta de la Comisión aplique las propuestas del programa REFIT tras una amplia consulta pública. Esto ha permitido no solo consultar a todas las partes interesadas, sino también simplificar la normativa, mejorarla y reducir los costes de conformidad, y todo ello sin comprometer la estabilidad financiera.

3.3. El CESE considera que es importante que las medidas que promueve la Comisión sean conformes con el plan de acción para la unión de los mercados de capitales y, en particular, con sus disposiciones sobre titulizaciones.

⁽¹⁾ COM(2017) 208 final — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo relativo a la obligación de compensación, la suspensión de la obligación de compensación, los requisitos de notificación, las técnicas de reducción del riesgo en los contratos de derivados extrabursátiles no compensados por una entidad de contrapartida central, la inscripción y la supervisión de los registros de operaciones y los requisitos aplicables a los registros de operaciones; y COM(2017) 331 final — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), y el Reglamento (UE) n.º 648/2012 en lo que respecta a los procedimientos de autorización de las ECC, las autoridades que participan en la misma y los requisitos para el reconocimiento de las ECC de terceros países

3.4. La iniciativa de la Comisión no afectará al objetivo principal del Reglamento EMIR: supervisar y realizar un seguimiento de los derivados OTC para evitar el riesgo sistémico y disminuir el volumen de este tipo de instrumentos, especialmente aquellos con carácter especulativo. El CESE considera justificada la iniciativa de la Comisión, habida cuenta de que el importe nocional de los derivados OTC supera los 544 billones EUR a nivel mundial.

3.5. La modificación de los requisitos de información propuesta por la Comisión reducirá la carga administrativa y simplificará el proceso de información para la mayoría de las contrapartes. La Comisión considera que también se mejorará la calidad de los datos notificados. El CESE considera que, al uniformizar los tipos de transacciones e instrumentos, puede mejorarse significativamente la calidad de los datos.

3.6. La Comisión propone introducir un umbral de compensación aplicable a las contrapartes pequeñas. Como tienen dificultades para encontrar proveedores de compensación, la propuesta de la Comisión pretende apoyar a estas entidades pequeñas, que pueden ser bancos o fondos de inversión de pequeño tamaño. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión.

3.7. En la propuesta de Reglamento, la Comisión desea prorrogar el período durante el cual los fondos de pensiones están exentos de la obligación de compensación centralizada de las carteras de derivados OTC. Habida cuenta de que los fondos de pensiones no tienen la liquidez necesaria para la compensación centralizada y que desempeñan un papel especial a la hora de garantizar los ingresos de las personas mayores, el CESE apoya la propuesta de la Comisión.

3.8. La segunda propuesta de Reglamento introduce nuevas normas y responsabilidades por lo que respecta a la supervisión de las contrapartes centrales dentro y fuera de la Unión Europea. La propuesta de Reglamento establece un mejor marco de cooperación entre los bancos centrales y las autoridades de supervisión. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión.

3.9. La propuesta de Reglamento establece la creación de un nuevo mecanismo de supervisión en el marco de la AEVM, que tendrá facultades de supervisión de las contrapartes centrales de la UE y de fuera de ella. Por lo que se refiere a las contrapartes centrales de fuera de la UE, la Comisión desea una mejor supervisión, en especial de aquellas que pueden desempeñar un papel importante en las operaciones de compensación en la UE. El CESE recomienda a la Comisión que asigne los recursos financieros necesarios para la formación del personal que trabajará en el nuevo departamento de la AEVM, habida cuenta de la complejidad de la actividad de supervisión que tendrá que llevar a cabo.

3.10. Habida cuenta de los retos que los derivados OTC plantean en relación con los ahorros de los ciudadanos y con el riesgo sistémico, el CESE reitera la propuesta ⁽²⁾ de poner en marcha programas de educación financiera. La Comisión podría financiar tales programas para los inversores minoristas.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁾ Véase el punto 4.7 del Dictamen del CESE sobre los *mercados de instrumentos financieros*, DO C 143 de 22.5.2012, p. 74.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES