



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

535.º Pleno del CESE – 60 años del CESE, 23.5.2018 – 24.5.2018

2018/C 283/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las empresas de la economía social como motor de la integración de los migrantes» (Dictamen de iniciativa)	1
2018/C 283/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur» (Dictamen de iniciativa)	9

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

535.º Pleno del CESE – 60 años del CESE, 23.5.2018 – 24.5.2018

2018/C 283/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: a) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único [COM(2017) 787 final]; b) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos y modifica los Reglamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)]; c) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro [COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]	19
---------------	---	----

2018/C 283/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/0018 (COD)]	28
2018/C 283/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido [COM(2018) 20 <i>final</i> — 2018/0005 (CNS)]; sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas [COM(2018) 21 <i>final</i> — 2018/0006 (CNS)]; sobre la propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido [COM(2017) 706 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)], y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo [COM(2017) 783 <i>final</i> — 2017/0349 (CNS)]	35
2018/C 283/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea» [COM(2017) 797 <i>final</i> — 2017/0355 (COD)]	39
2018/C 283/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 2016/399 y el Reglamento (UE) 2017/2226 [COM(2017) 793 <i>final</i> — 2017/0351 (COD)], y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración) [COM(2017) 794 <i>final</i> — 2017/0352 (COD)]	48
2018/C 283/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos [COM(2018) 32 <i>final</i>] . . .	56
2018/C 283/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia europea para el plástico en una economía circular» [COM(2018) 28 <i>final</i>] y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos de buques, por la que se deroga la Directiva 2000/59/CE y se modifican la Directiva 2009/16/CE y la Directiva 2010/65/UE» [COM(2018) 33 <i>final</i> — 2018/0012 (COD)]	61
2018/C 283/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El futuro de los alimentos y de la agricultura» [COM(2017) 713 <i>final</i>]	69
2018/C 283/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental [COM(2018) 10 <i>final</i>]	83
2018/C 283/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento» [COM(2018) 8 <i>final</i> — 2018/0003 (NLE)]	89
2018/C 283/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1343/2011 sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo) [COM(2018) 143 <i>final</i> — 2018/0069 (COD)]	95

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

535.º PLENO DEL CESE – 60 AÑOS DEL CESE, 23.5.2018 – 24.5.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las empresas de la economía social como motor de la integración de los migrantes»**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 283/01)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	27.4.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	186/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La reciente evolución del fenómeno migratorio ha puesto a prueba el sistema de entrada en el territorio de la Unión Europea, dando lugar a una auténtica «prueba de resistencia» de las políticas migratorias, sociales y de seguridad pública, tanto de la Unión Europea como de sus Estados miembros.

1.2. El CESE considera esencial que las instituciones europeas, junto con los gobiernos de los Estados miembros, promuevan unas políticas coordinadas, con modalidades más claras, sostenibles y eficaces, que permitan a las personas procedentes de terceros países entrar y establecerse en Europa, trabajar, convertirse en ciudadanos y obtener protección internacional. El Comité pide que se preste especial atención a los migrantes en riesgo de exclusión social, como las personas enfermas o con problemas mentales, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada.

1.3. El CESE observa que las empresas de la economía social han afrontado el reto de la ayuda a los migrantes de forma proactiva, movilizando a sus comunidades y ciudadanos, porque han sido capaces de poner en práctica los principios comunes de su acción ⁽¹⁾, integradora, subsidiaria y de protección de las personas más desfavorecidas.

⁽¹⁾ Sobre el papel de las empresas de la economía social, véase asimismo DO C 117 de 26.4.2000, p. 52.

1.4. Las empresas de la economía social tienden a ser integradoras, por lo que deben ser objeto de un mayor reconocimiento. El CESE, por tanto, pide a la Comisión Europea que les dé prioridad a la hora de formular las políticas de la UE y de programar los fondos europeos, especialmente por lo que respecta al pilar europeo de derechos sociales. Esto es lo que se desprendió tanto de la Conferencia sobre economía social del 16 de noviembre de 2017 como de la Cumbre Europea del 17 de noviembre de 2017 celebrada en Gotemburgo.

1.5. Las empresas de la economía social crean puestos de trabajo de calidad en sectores muy intensivos en mano de obra y con una gran proporción de mano de obra procedente de terceros países. En estas empresas la dimensión participativa es importante en términos de seguridad y protección en el momento en que se estructura la actividad económica, porque conduce a la disminución de la economía informal y el trabajo irregular.

1.6. Así pues, las empresas de la economía social desempeñan un papel clave al intervenir en cuatro aspectos especialmente importantes para el proceso de integración de las personas migrantes: la salud y la asistencia, la vivienda, la formación y educación (que deben ir de la mano de la toma de conciencia de los derechos y obligaciones que se derivan del establecimiento en la Unión Europea), y el trabajo y la integración activa de las personas migrantes en la sociedad de acogida.

1.7. El CESE considera que, dada su tendencia a operar en el sector del trabajo asistencial, la economía colaborativa y la economía circular, las empresas de la economía social pueden contribuir a promover y apoyar no solo la creación de empleo, sino también el espíritu empresarial y el acceso de los migrantes y refugiados a una actividad económica. Por lo tanto, la Unión Europea debe seguir promoviendo estas empresas, que son una de las palancas para el crecimiento y la inclusión social y laboral de los migrantes. Por ello, el Comité pide a las instituciones europeas que den prioridad a las políticas dirigidas a las empresas de la economía social, como ya lo reclamaba en su contribución al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018 ⁽²⁾.

1.8. A la luz de las pruebas que respaldan la validez de las empresas de la economía social para favorecer la inclusión laboral y social de los migrantes, el Comité pide a la Unión, a los Estados miembros y a la comunidad internacional que adopten incentivos para el empleo a los que puedan acceder las empresas de la economía social que se dedican a la inserción laboral.

1.9. Visto el informe sobre el avance de las acciones, presentado en noviembre de 2017, el Comité confirma la necesidad de que la Unión y sus Estados miembros adopten un enfoque coordinado ⁽³⁾. Es evidente, en particular, que a falta de un sistema de entrada eficaz para los migrantes, continuará el recurso abusivo a las solicitudes de protección internacional observado en los últimos años. El Comité reitera enérgicamente que los casos de utilización abusiva del sistema de protección internacional no justifican la introducción por parte de algunos Estados miembros de restricciones a la posibilidad de que los nacionales de terceros países soliciten asilo en su territorio.

1.10. El CESE anima a la Comisión y al Consejo a que establezcan una coordinación más estrecha con los países de origen y de tránsito de las migraciones, a fin de crear perspectivas de mejora de las condiciones de vida, en particular para las personas que se desplazan por razones económicas, de hambruna o de cambio climático. Paralelamente, convendría disponer de una política exterior europea más decidida hacia los países en los que la guerra, la dictadura y las persecuciones provocan la huida de sus habitantes.

1.11. En particular, el Comité pide a la Unión que afronte el fenómeno migratorio a partir de las causas que provocan la necesidad de desplazamiento de las personas: pobreza, conflictos, discriminaciones, cambio climático. Esta acción pasa de forma inevitable por un compromiso renovado de la Unión Europea en el marco de la diplomacia y la cooperación internacional al desarrollo, así como por un auténtico plan extraordinario de inversión en la cooperación al desarrollo.

2. Observaciones generales

2.1. Las empresas de la economía social constituyen un actor clave de la economía y la sociedad europeas, en su diversidad representan una riqueza de la Unión y contribuyen al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, construyendo una Europa más inteligente, sostenible e inclusiva ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión para 2018, en particular, punto 2.4.6 y siguientes.

⁽³⁾ Informe sobre los progresos realizados en la Agenda Europea de Migración

⁽⁴⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

2.2. Las empresas de la economía social han contribuido de forma significativa a afrontar los cambios registrados en la sociedad. Las empresas de la economía social están presentes en muchos sectores de la sociedad y han creado iniciativas innovadoras para responder a la necesidad creciente de asistencia y cuidado de las personas dependientes, en particular las personas mayores y personas con discapacidad. En muchos casos, lo han hecho incrementando la participación de las mujeres en el mundo laboral, no solo mediante su intervención directa en las empresas de la economía social, sino también prestando nuevos servicios para la infancia y las familias⁽⁵⁾. Al mismo tiempo, las empresas de la economía social promueven la creación de oportunidades de empleo para las personas desfavorecidas, prestando especial atención a las personas en riesgo potencial de exclusión social grave, como las personas con discapacidad, las personas con problemas mentales o las personas que padecen alcoholismo o drogadicción. Las empresas de la economía social siguen siendo un actor clave en la promoción del modelo social europeo⁽⁶⁾.

2.3. Entre los retos que la Unión ha tenido que afrontar en los últimos años, ha adquirido especial importancia la gestión del creciente flujo migratorio, con millones de personas que cruzan las fronteras del continente para huir de las guerras, el hambre, las persecuciones y las condiciones de vida extremas provocadas por el cambio climático. Este fenómeno ha puesto a prueba el sistema de entrada de los Estados miembros y las políticas migratorias, sociales y de seguridad pública. En cierto sentido, las políticas migratorias de la Unión están pasando una «prueba de resistencia», y es importante aprovechar esta ocasión para analizar con atención las reacciones y señales que está generando el sistema, para favorecer intervenciones específicas y mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas de la UE.

2.4. La integración de los recién llegados es un proceso dinámico y cambiante, que evoluciona en paralelo a la situación económica, social y cultural del país en el que se establecen. Este proceso plantea interrogantes a la Unión, los Estados miembros y la sociedad europea, esencialmente sobre la manera en que los ciudadanos de terceros países pueden entrar, establecerse, vivir y trabajar en la Unión Europea, así como obtener la protección internacional.

2.5. Las empresas de la economía social, aunque con diversas articulaciones en los distintos contextos nacionales, han sabido desarrollar los principios comunes de su acción —integradora, subsidiaria y de protección de las personas más desfavorecidas— afrontando el reto de la ayuda a los migrantes de forma proactiva.

2.6. Entre las principales características de las intervenciones llevadas a cabo por las empresas de la economía social, cabe destacar la capacidad de movilizar e implicar a las comunidades locales, activando redes y asociaciones que mejoran las relaciones con las administraciones centrales y locales para organizar itinerarios asistenciales y de inclusión que sean mejor aceptados por las poblaciones locales.

2.7. Así pues, las empresas de la economía social desempeñan un papel clave al intervenir en cuatro aspectos especialmente importantes para el proceso de integración de las personas migrantes: la salud y la asistencia, la vivienda, la formación y educación (que deben ir de la mano de la toma de conciencia de los derechos y obligaciones que se derivan del establecimiento en la Unión Europea), y el trabajo y la integración activa de las personas migrantes en la sociedad de acogida. De esta forma, las empresas de la economía social y las organizaciones de la sociedad civil crean lugares de encuentro para los ciudadanos europeos y los recién llegados, fomentando el diálogo entre ellos y contribuyendo así a reducir los prejuicios y miedos.

3. Las migraciones en Europa: encuadramiento en los últimos años

3.1. El encuadramiento del fenómeno migratorio es una operación compleja, dado que se caracteriza por una evolución constante. Las guerras, los regímenes dictatoriales, el cambio climático y las condiciones de extrema pobreza y privación han creado las premisas para la situación que hoy vivimos.

3.2. Según Naciones Unidas, en 2015, más de 244 millones de personas, es decir, el 3,3 % de la población mundial, cruzaron las fronteras de su país de origen en busca de refugio político, trabajo y unas condiciones económicas y climáticas más «hospitallerías»⁽⁷⁾.

3.3. En los últimos años, ha aumentado el número de personas que tratan de alcanzar Europa. En términos absolutos, los datos de Eurostat muestran que en 2015 entraron en la EU-28 2,7 millones de personas procedentes de terceros países, de los cuales un 56 % de hombres y un 44 % de mujeres.

⁽⁵⁾ En muchos contextos, estas actividades hubieran sido desempeñadas en el ámbito familiar casi exclusivamente por mujeres, impidiendo así su participación en el mercado laboral.

⁽⁶⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1613205.pdf?OpenElement>

3.4. En este flujo extraordinario influye en especial la inestabilidad generada por la guerra, tanto en países en situación de conflicto, como Siria, como en países en los que el proceso de estabilización tras la guerra experimenta aún serias dificultades, como sucede en Irak y Afganistán. De hecho, de estos países procedieron en 2016 en torno al 54 % de los migrantes que buscaron refugio en países de la Unión ⁽⁸⁾.

3.5. Además, sigue siendo importante la migración de personas que se encuentran en su país de origen en graves condiciones económicas o ambientales. Se trata en muchos casos de personas procedentes del continente africano, y en este flujo ha repercutido la creciente inestabilidad de los países de la costa meridional del Mediterráneo.

3.6. En este contexto, se ha puesto de manifiesto la existencia de lagunas y dificultades en el sistema de normas de la Unión Europea, demostrando así la insuficiente gestión de las fronteras exteriores de la Unión y la inadecuada regulación de las entradas, así como la necesidad de revisar los principios y modalidades con que se orienta la acción de los Estados miembros.

3.7. El Comité ha abordado el tema de las políticas migratorias en numerosas ocasiones ⁽⁹⁾, y acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de adoptar la Agenda Europea de Migración. En particular, en su informe de noviembre de 2017, la Comisión intervino para promover una mejor coordinación entre los países de la Unión y relanzar el diálogo con los Estados de origen y tránsito de los migrantes ⁽¹⁰⁾. El Comité espera que, dadas las dificultades en su aplicación, el mecanismo de cuotas se revise.

3.8. Es importante revisar, por tanto, el sistema de normas que permite a los migrantes tomar vías legales de entrada en la Unión, tanto sabiendo proteger a los solicitantes de asilo como dando a quienes huyen de unas condiciones climáticas y económicas adversas la oportunidad de encontrar en Europa un lugar de destino y contribuir al crecimiento de la Unión, garantizando sus derechos. Esta acción aplicaría las recomendaciones de Naciones Unidas en favor de un fenómeno migratorio que a todos interesa «que se produzca de manera segura, legal y regulada» ⁽¹¹⁾.

3.9. El Comité acoge favorablemente las conclusiones de la cumbre informal de Jefes de Estado o de Gobierno de Gotemburgo celebrada el pasado 17 de noviembre, en la que se abordó el tema de la construcción del futuro de Europa reservando un lugar central a la equidad del trabajo y el crecimiento. El Comité subraya asimismo la importancia del acto paralelo sobre «El papel de la economía social en el futuro del trabajo», con el que se inauguraron los trabajos de la reunión de Gotemburgo, destacando la contribución de la economía social al acompañamiento de las políticas de la UE.

3.10. Es alentador también que el acuerdo alcanzado entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre el presupuesto de la Unión para 2018 reconozca entre las prioridades de intervención «el impulso del crecimiento económico y la creación de empleo, el refuerzo de la seguridad y la respuesta a los desafíos que plantea la migración» ⁽¹²⁾.

3.11. El Comité alienta a las instituciones europeas a abordar los problemas registrados al aplicar el Reglamento de Dublín. El Parlamento Europeo adoptó el 16 de noviembre de 2017 una Resolución en la que propone algunas líneas de trabajo para revisar dicho Reglamento, con una importante referencia a la participación de todos los Estados miembros en el mecanismo automático y permanente de reubicación.

4. Transformar los problemas en oportunidades: las empresas de la economía social como motor de la ayuda y la inclusión

4.1. Uno de los elementos que impide a los recién llegados emprender una vía de inclusión y contribuir así a la vida económica y social de la comunidad en la que se establecen reside en la incertidumbre sobre su situación y la demora en el tiempo del examen de las solicitudes de asilo.

⁽⁸⁾ Datos de Eurostat en «*Rapporto sulla protezione internazionale*» de ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes y Servizio centrale dello SPRAR, en colaboración con ACNUR, véase también <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota a pie de página 2.

⁽¹¹⁾ Informe del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la migración, 3 de febrero de 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>

4.2. Confinar a los recién llegados a la asistencia humanitaria durante años, sin acceso a la educación, la formación profesional y las oportunidades de renta, impide el desarrollo de su capital humano y limita su capacidad para contribuir positivamente a la economía y la sociedad del país que las acoge⁽¹³⁾. En este contexto, el Comité ha subrayado recientemente el papel esencial que desempeñan las empresas de la economía social en la prevención del radicalismo y la promoción de los valores compartidos, la paz y la no violencia⁽¹⁴⁾.

4.3. El Comité espera que el debate aborde la necesidad de controlar la eficacia de los mecanismos actuales que permiten a ciudadanos de terceros países presentar solicitudes de entrada para establecerse en la Unión Europea por motivos de trabajo.

4.4. Del mismo modo, es esencial que la Unión afronte el fenómeno migratorio a partir de las causas que provocan la necesidad de desplazamiento de las personas: pobreza, conflictos, discriminaciones, cambio climático. Esta acción pasa de forma inevitable por un compromiso renovado de la Unión Europea en el marco de la diplomacia y la cooperación internacional al desarrollo.

4.5. Pese a que su utilización ha sido bastante limitada, una revisión del sistema de tarjeta azul puede responder también a las exigencias de nuevas posibilidades legales de entrada en la Unión. En efecto, el Comité ha recordado que es necesaria una estrategia europea para atraer mano de obra de fuera de Europa y garantizar así el crecimiento y la prosperidad de la Unión. Al hacerlo, se deben tener en cuenta los efectos de las migraciones en los países de origen de los migrantes, a los que se debe prestar apoyo para su desarrollo posterior, así como para el desarrollo de sus sistemas de enseñanza⁽¹⁵⁾. El Comité sugiere que se estudie la posibilidad de aumentar el número de beneficiarios potenciales de la tarjeta azul, teniendo en cuenta, en particular, a los que tienen la intención de crear una empresa, y fomentando la atención al emprendimiento social.

4.6. En muchos casos, la sociedad civil se ha movilizado para promover vías legales y transparentes, colaborando con instituciones locales, nacionales e internacionales y proporcionando señales alentadoras. El proyecto «Corridoio umanitari» (corredores humanitarios) llevado a cabo en Italia por la Comunità Sant'Egidio, la Federazione delle chiese evangeliche in Italia, la Tavola valdese y el Gobierno italiano constituye un importante ejemplo de acción piloto. De este modo, más de 1 000 personas desde febrero de 2016 hasta hoy han podido solicitar un itinerario de protección internacional y recibir ayuda para la gestión de las solicitudes antes de emprender su viaje a un país de la Unión⁽¹⁶⁾.

4.7. Sería deseable tener en cuenta estas intervenciones piloto al elaborar las futuras políticas en materia de inmigración. En particular, convendría que las instituciones internacionales se coordinasen mejor entre sí, por un lado para llevar a cabo una gestión no episódica de estas formas de entrada y, por otro, para evitar discriminaciones entre los «pocos elegidos» que pueden beneficiarse de los corredores humanitarios, con una amplia protección también durante el itinerario posterior a la fase de «acogida» y para los muchos excluidos de estos itinerarios, que siguen siendo víctimas de los traficantes y de canales caracterizados por la ilegalidad.

4.8. El papel de las empresas de la economía social es decisivo por la acción de inclusión social y laboral que pueden desempeñar, activando así las potencialidades de la persona migrante, que, en la mayoría de los casos, ha abandonado su país de origen para buscar mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo.

4.9. Se ha reconocido en muchos casos la importante función desempeñada por los migrantes en la Unión, expresando, por ejemplo, el deseo de que se refuerce su creatividad y capacidad de innovación. El logro de este objetivo es una condición para el crecimiento de los puestos de trabajo pero, al mismo tiempo, mejora la internacionalización de los sectores productivos y favorece el establecimiento de vínculos, también comerciales, con los países de origen de los migrantes⁽¹⁷⁾. Por lo tanto, reforzar la capacidad integradora del tejido económico y social europeo de las personas migrantes también es esencial para mejorar la eficacia de las políticas europeas en favor de las pymes y, en particular, su capacidad para afrontar la competencia en unos mercados cada vez más globalizados, como ya subrayó el CESE en su dictamen sobre este tema⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ ACNUR 2003, *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern*, mayo, Ginebra.

⁽¹⁴⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 11.

⁽¹⁵⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoio-umanitari.html>.

⁽¹⁷⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 16.

⁽¹⁸⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 15.

4.10. En muchos casos, las empresas de la economía social han desempeñado un papel importante en el reconocimiento del papel económico y social positivo de los migrantes, que crean puestos de trabajo de calidad tanto en los sectores de gran intensidad de mano de obra como en los ámbitos de la innovación tecnológica y la digitalización. Entre las actividades más importantes se encuentran sin duda las consagradas al cuidado de las personas, al garantizar el acceso a servicios sociales, servicios a la infancia y, en general, a la asistencia a las personas dependientes y en riesgo de exclusión social. En muchos casos, estos sectores son los que registran la proporción más alta de trabajadores procedentes de terceros países.

4.11. Sin embargo, siguen existiendo en algunos sectores muchos focos de empleo ilegal, por ejemplo en los de la asistencia, el trabajo agrícola y la construcción y restauración, por lo que es importante promover la presencia de empresas de la economía social, que han demostrado ser capaces de desempeñar un importante papel de integración y regularización de los contratos de trabajo, valorizando el papel de las personas migrantes y garantizando los derechos de los trabajadores en estos sectores, en consonancia con las políticas europeas en este ámbito y combatiendo el recurso abusivo al estatuto de trabajador autónomo⁽¹⁹⁾.

4.12. En el sector de la asistencia a domicilio, donde predominan las mujeres empleadas directamente en las familias que desempeñan labores de cuidados, se dan a menudo condiciones que impiden el crecimiento profesional. Un estudio reciente sobre los determinantes de la iniciativa empresarial de las mujeres migrantes demuestra que la falta de reconocimiento de sus competencias es uno de los elementos que conduce a la creación de la propia empresa⁽²⁰⁾. En estos sectores, las empresas de la economía social pueden desempeñar un papel importante de regularización del trabajo y potenciación de las oportunidades de crecimiento de las personas migrantes, si se las apoya con unas políticas públicas adecuadas.

4.13. Muchas empresas de la economía social que se ocupan de la inserción laboral de personas desfavorecidas trabajan en sectores pertenecientes a la denominada economía circular: recogida y tratamiento diferenciado de residuos, recuperación y reutilización de materiales, agricultura social, mantenimiento de espacios verdes públicos, etc. Estos sectores constituyen una cuenca de empleo importante y la metodología de las empresas de inserción laboral parece especialmente eficaz también para la inclusión laboral de las personas migrantes.

4.14. El empleo de las personas migrantes permite en muchos casos invertir procesos de exclusión social y empobrecimiento cultural de la Unión, revitalizando así oficios tradicionales y artesanales en contextos de dificultad de relevo generacional⁽²¹⁾. De hecho, los ciudadanos migrantes crean muchas empresas artesanales y pequeñas empresas.

4.15. En los proyectos de acogida de personas migrantes, muchas organizaciones de la economía social han promovido acuerdos con las instituciones centrales y las administraciones locales para solventar los problemas que plantea el sistema y favorecer la distribución de los recién llegados por el territorio, introduciendo el concepto de «acogida difusa» con el objetivo de facilitar mecanismos equitativos de asunción por parte de las comunidades locales⁽²²⁾.

4.16. En estos proyectos se ha dado prioridad a la puesta en marcha de procesos de inclusión de las personas migrantes, organizando cursos de idiomas, itinerarios de evaluación de las competencias, y cursos de formación profesional. De este modo, se favorecen los mecanismos de reconocimiento de los programas de estudios o la experiencia profesional anterior, lo que mejora las posibilidades de empleo de los recién llegados.

4.17. Algunas de estas experiencias de «acogida difusa» están contribuyendo a repoblar zonas territoriales marginales, sobre todo en los territorios de montaña, donde la presencia de migrantes contribuye al mantenimiento de actividades económicas y de servicios (empezando por las escuelas), lo que limita el riesgo de despoblación de las mismas. En cualquier caso, para que estas iniciativas tengan éxito deben ir acompañadas de políticas de empleo y de vivienda.

⁽¹⁹⁾ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado, COM(2014) 221 final; DO C 161 de 6.6.2013, p. 14; DO C 125 de 21.4.2017, p. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, De Angelis, Frigeri, documento de trabajo *The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by «opportunity» or through «necessity»?* Véase también *Cooperatives and the world of work* n. 2, «Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives», de la OIT.

⁽²¹⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>.

4.18. En estos contextos, las empresas de la economía social pueden actuar en red con el mundo de la iniciativa empresarial tradicional, y permitir a las personas migrantes introducirse en el mundo laboral a través de itinerarios formativos y de aprendizaje creados especialmente para ellas ⁽²³⁾.

4.19. En este sentido, el modelo creado por las empresas cooperativas ha sido sin duda el que ha recibido más atención por parte de la investigación, que ha analizado en profundidad el papel de las cooperativas con respecto a las personas migrantes. En estas empresas de la economía social, la dimensión participativa tiene importancia en términos de seguridad y protección en el momento en que se estructura la actividad económica, porque conduce a la disminución de la economía informal y el trabajo irregular.

4.20. Un análisis específico realizado por la Organización Internacional del Trabajo ha determinado los ámbitos en los que la intervención de las cooperativas repercute de forma positiva en la inclusión de migrantes y refugiados: inserción laboral; cuidado y asistencia; educación y formación; apoyo a la vida cotidiana y a la autonomía; acceso al mercado; acceso a las finanzas; asistencia jurídica y asesoramiento; asistencia para necesidades básicas ⁽²⁴⁾.

4.21. En la primera y segunda jornadas europeas de las empresas de la economía social, organizadas por el Comité en 2016 y 2017, los estudios de casos presentados acreditaron la atención prestada al tema de los migrantes ⁽²⁵⁾, poniendo de relieve la organización de itinerarios de formación profesional y de inserción profesional dirigidos en particular a las mujeres migrantes.

4.22. La Comisión Europea también ha reconocido la importancia de las empresas de la economía social para afrontar el reto de las migraciones, dedicando el Concurso sobre innovación social 2016 a ideas para la acogida y la integración de los refugiados ⁽²⁶⁾. El Comité espera que la atención prestada por la Comisión a las iniciativas relacionadas con las migraciones tenga continuidad en el tiempo y sea prioritaria en el enfoque de las políticas de la UE.

4.23. Junto al importante papel desempeñado en los ámbitos de la integración laboral, la educación y la formación y la asistencia, muchas empresas de la economía social también participan activamente en proyectos destinados a facilitar el acceso a la vivienda a muchos migrantes, en particular refugiados y solicitantes de asilo. Este modelo de gestión inmobiliaria por parte de las empresas de la economía social ha alcanzado una importante dimensión económica en países como Italia, en el que miles de viviendas se han puesto a disposición de proyectos de inclusión, que a menudo también sirven para regenerar distritos o zonas marginales.

4.24. Por último, las empresas de la economía social y la sociedad civil en su conjunto desempeñan un papel decisivo al facilitar el acceso a la asistencia y los servicios de salud y reducir de manera significativa las dificultades de acceso a la atención sanitaria. El Comité pide a los Estados miembros que garanticen el pleno acceso de las personas migrantes a los servicios sanitarios y sociales, sin discriminación por razón de su estatuto.

5. Nuevas consideraciones del Grupo de Estudio Permanente sobre las Empresas de la Economía Social del CESE

5.1. Las empresas de la economía social tienen especial propensión a intervenir en los sectores de los cuidados a las personas, la gestión de los bienes culturales y medioambientales, y las actividades de la economía compartida y la economía circular, y son especialmente sensibles a estos ámbitos. Estas empresas pueden ser un válido aliado para promover políticas de «transición ecológica» del modelo de desarrollo europeo, y encontrar en estos ámbitos de actividad una importante cuenca de nuevo empleo.

5.2. Las empresas de la economía social apoyan y favorecen la propensión a la iniciativa empresarial de las personas y su acceso a las actividades económicas, independientemente de que dispongan de un capital inicial para emprender una actividad. Esto es especialmente cierto por lo que respecta a las empresas de tipo cooperativo, por lo que sería útil e importante que, en los programas de cooperación al desarrollo realizados por la Unión en los países en desarrollo, se introdujesen programas de fomento de las empresas de la economía social.

⁽²³⁾ Trabajos internos, Consorcio «Veneto Insieme». Para más información, véase <http://venetoinsieme.it/>.

⁽²⁴⁾ Revisión bibliográfica «Cooperatives and Refugees», OIT 2016 (no publicado).

⁽²⁵⁾ Véanse, en particular, los proyectos Okus Doma en 2016 y Solidarity Salt en 2017 (véase también <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en; véase también: <http://eusic-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3. A la luz de las pruebas que respaldan la validez de las empresas de la economía social para favorecer la inclusión laboral y social de los migrantes, se debería pedir a los Estados miembros que adopten incentivos para el empleo a los que puedan acceder las empresas de la economía social consagradas a la inserción laboral. Esos incentivos podrían ser válidos durante dos años a partir del reconocimiento del estatuto de beneficiario de protección internacional.

5.4. Hay que considerar que en los próximos años aumentarán sin duda los migrantes que se pondrán en marcha debido a las graves consecuencias del cambio climático, que está provocando un aumento de la desertización, hambre y catástrofes medioambientales. Este fenómeno obliga a revisar la distinción artificial y discriminatoria entre refugiados y solicitantes de asilo y migrantes económicos, al menos en los casos en que estos últimos huyan del hambre y de los desastres medioambientales.

5.5. Por ello deben proseguir las acciones en favor de un desarrollo sostenible y de la transición ecológica, que también podrían tener consecuencias positivas para la economía, valorizando al máximo la contribución de las empresas de la economía social al fomento del crecimiento, la inclusión y el bienestar, como se ha subrayado ya en varios dictámenes recientes del Comité⁽²⁷⁾.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Dictamen *Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales*, DO C 227 de 28.6.2018, p. 35 y Dictamen *Nuevos modelos económicos sostenibles*, DO C 81 de 2.3.2018, p. 57.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 283/02)

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Ponente: **Mário SOARES**

Decisión del pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobación en sección	26.4.2018
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	185/3/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el cierre de las negociaciones, que ya se han extendido demasiado tiempo, de un buen Acuerdo de Asociación (AA) entre el Mercosur y la UE sería de gran utilidad para las partes, comenzando por la propia UE, que obtendrían importantes ventajas de la firma del Tratado de Asociación, especialmente a medio y largo plazo, comenzando por el acceso europeo a un mercado de casi 300 millones de habitantes. Asimismo, el Mercosur podría diversificar sus economías y añadir valor a sus exportaciones, así como acceder a un mercado de 500 millones de habitantes. Asimismo, el Mercosur podría diversificar sus economías y añadir valor a sus exportaciones, así como acceder a un mercado de 500 millones de habitantes. El AA alcanzado debe ser fundamentalmente producto de un diálogo participativo y transparente.

1.2. El panorama internacional actual, la disminución de la confianza por parte de los ciudadanos de que la globalización beneficia a todos, el aumento del proteccionismo comercial con la adopción de nuevas barreras arancelarias y la preferencia por negociaciones bilaterales en lugar de multilaterales, deberían ser un estímulo para el cierre de un Acuerdo demandado por actores destacados en los dos continentes. El *Brexit* es un dato relevante que debe ser tenido en cuenta en la negociación.

1.3. El CESE acoge con satisfacción el informe del Parlamento Europeo sobre el «Nuevo Marco para las relaciones de la UE con América Latina», así como la redacción, por parte del SEAE, de una comunicación que revisa las relaciones estratégicas con América Latina como parte de su Estrategia Global de Política Exterior. Estas iniciativas, que ponen de relieve el interés estratégico de la UE por América Latina y que prueban que las relaciones entre ambas regiones deben ser más que comerciales, coinciden cronológicamente con otras impulsadas desde la sociedad civil⁽¹⁾, centros académicos o think tanks⁽²⁾.

1.4. El CESE considera que un Acuerdo de esta naturaleza solo será posible si es equilibrado, beneficia a medio y largo plazo a las dos partes y no sacrifica a ningún sector (como el agrícola o el industrial), región o país en particular. En ningún caso, el AA puede basarse en una mala negociación. Teniendo en cuenta todo lo referente a la cooperación y al diálogo político (dos de los tres pilares esenciales del AA), el CESE pide a las partes negociadoras la mayor voluntad política necesaria para cerrar el Acuerdo y el máximo empeño para superar las diferencias que en estos momentos afectan la

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa «El nuevo contexto de la relación estratégica UE-CELAC y el papel de la sociedad civil» (DO C 434 de 15.12.2017, p. 23).

⁽²⁾ Informe «¿Por qué importa América Latina?», elaborado por el Real Instituto Elcano.

dimensión comercial, reconociendo los aspectos sensibles de algunos sectores incluidos en la negociación y utilizando para ello el reconocimiento de asimetrías, seguimiento de los puntos acordados, medidas de acompañamiento y compensación, establecimiento de excepciones, planes de desarrollo para apoyar a los sectores más afectados, promoción de inversiones, políticas de innovación, cláusulas compensatorias, transitorias y evolutivas. Sería necesario, además, implicar a todas las políticas de la UE en las medidas de acompañamiento, entre otras.

1.5. Para el CESE, las profundas transformaciones digitales que están teniendo lugar a ambos lados del Atlántico podrían ser un gran dinamizador para sacar un mejor partido de la firma de un AA entre la UE y el Mercosur. Entre los sectores que podrían verse satisfactoriamente afectados habría que considerar el refuerzo de las cadenas globales de valor, en este momento muy débiles, entre la UE y el Mercosur. También sería relevante el AA en todo aquello que respecta a la construcción de infraestructuras, especialmente de interconexión, el desarrollo de energías renovables y, muy especialmente, el sector de las telecomunicaciones a partir de la puesta en marcha del sistema 5G tanto en la UE como en América Latina.

1.6. El CESE insta a las partes negociadoras y, en particular, a la UE, a que sopesen el elevado coste político, económico y de oportunidad que supondría un no acuerdo o un acuerdo no equilibrado para ambas partes. Es evidente que el coste del no acuerdo no se debe calcular solo teniendo en mente a los países del Mercosur, sino que debe incluir también al conjunto de América Latina, y muy especialmente a los países de la Alianza del Pacífico⁽³⁾, que se ha convertido en uno de los principales focos de atención europea del proceso de integración regional latinoamericano.

1.7. Para el CESE es esencial que el AA sea ambicioso y abarque todos los aspectos de las relaciones entre la UE y el Mercosur. Los recientes Acuerdos de libre comercio firmados con Canadá y Japón deben ser considerados. En este sentido, es importante abordar los obstáculos reales que afrontan las empresas mediante la armonización de la regulación y las repercusiones sobre las barreras no comerciales.

1.8. El AA tendría que recoger una dimensión social, laboral y medioambiental que lo implique íntegramente. Tal dimensión debería garantizar las relaciones económicas acordes con los objetivos sociales y medioambientales de lo pactado y que no menoscaben las normas y garantías que regulan el desarrollo sostenible⁽⁴⁾. También habría que insistir en la importancia de la seguridad alimentaria.

1.9. El CESE considera que es preciso recalcar y proteger las disposiciones sanitarias y fitosanitarias en cualquier acuerdo de asociación a fin de garantizar la protección de los consumidores y los productores en relación con el comercio justo.

1.10. El CESE considera que el AA deberá ser un instrumento activo de fomento del diálogo social y el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT, especialmente aquellos referidos al trabajo decente y comprendidos en la Declaración de Principios y Derechos en el Trabajo de 1998. En este sentido, el CESE pide la inclusión de un capítulo sociolaboral reforzado para abordar los problemas del mundo del trabajo y fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores que podría ser un impulso para una mayor cohesión social. Dicho capítulo deberá reconocer los documentos laborales ya adoptados por ambas Partes, a saber, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Declaración Sociolaboral del Mercosur. De este modo el AA garantizará que la violación de los principios y derechos en el trabajo no pueda utilizarse como ventaja comparativa legítima entre las partes ni en el comercio internacional. En este sentido se deberán incluir mecanismos para garantizar su cumplimiento.

⁽³⁾ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por cuatro países miembros: Chile, Colombia, México y Perú, y otros dos países candidatos oficiales a ser miembros: Costa Rica y Panamá.

⁽⁴⁾ Como el CESE ya recomendó en su Dictamen «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

1.11. El CESE demanda que tanto el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) como el propio CESE, en cuanto organismos representativos de la sociedad civil de ambas regiones, sean implicados en el curso de las negociaciones, en las evaluaciones de impacto del AA y en las propuestas derivadas de las mismas (para el CESE es imprescindible analizar *a priori* el impacto de un potencial AA y establecer mecanismos para verificar *a posteriori* el cumplimiento y la evolución de las cuestiones pactadas), en el establecimiento de un capítulo específico dentro del Acuerdo referido a la dimensión social, laboral y medioambiental.

1.12. El CESE demanda asimismo la creación de un Comité Mixto de Seguimiento (CMS) de la sociedad civil integrado por el CESE y el FCES. Este deberá:

- tener carácter consultivo;
- contar con una composición paritaria y equilibrada entre los tres sectores de intereses representados en ambas instituciones;
- expresarse sobre todos los ámbitos cubiertos por el AA (incluido, por tanto, su capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible);
- tener reconocida su capacidad de interlocución directa con los demás órganos conjuntos del AA, y
- recibir consultas de dichos órganos, y expresarse de propia iniciativa, elaborar su propio reglamento interno y recibir la financiación adecuada de sus respectivas autoridades políticas para el desempeño de sus funciones.

1.13. El CESE considera innecesaria e ineficaz una duplicidad de representación de la sociedad civil, una en el ámbito general del AA y otra en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. En este sentido, el CESE estima que el AA es un todo que afecta al conjunto de países de ambas partes. El CESE insta a los negociadores a aprender de las experiencias derivadas de otros acuerdos de asociación ⁽⁵⁾, donde se han creado grupos consultivos internos (GCI) de la sociedad civil por cada parte, sin posibilidad de interlocución reconocida dentro de los acuerdos. Las limitaciones ya evidentes de este modelo demuestran que no tiene sentido que cada país del Mercosur tenga un GCI de participación indirecta de la sociedad civil en el AA. Tanto más cuanto que ambas partes cuentan con instituciones consultivas independientes, equilibradas, representativas y aptas para cumplir su mandato dentro del AA.

2. Introducción

2.1. El Mercosur tiene 12 800 000 km²; una población de 293 millones de habitantes, con una densidad de 22,9 hab/km². El Mercosur representa la sexta economía mundial, con un PIB que alcanza los dos billones de dólares. Además, tiene dos miembros de pleno derecho en el G-20: Argentina y Brasil. La presidencia argentina del G-20 en 2018 da una idea de la relevancia creciente de la región.

2.2. Tras la firma de un Acuerdo Marco Interregional (AMI) en diciembre de 1995, la UE y el Mercosur comenzaron a negociar un AA. Dadas las dificultades entre las partes (controversia en cuanto a los modelos productivos agrícolas y su incidencia en el mercado, la percepción del proteccionismo industrial y en el sector servicios en la UE y el Mercosur), las negociaciones se suspendieron en 2004 fundamentalmente por las expectativas de unos y otros relativas a la Ronda de Doha. En la Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea de 2010 se decidió relanzar las negociaciones. Las perspectivas de finalizar el Acuerdo a finales de año eran alentadoras, pero, dado el sesgo fundamentalmente político que los gobiernos del Mercosur le dieron a la integración regional y a su relación con la UE, las negociaciones volvieron a enfriarse, aunque tras un cambio en las posturas del gobierno de Brasil pudieron retomarse en 2013.

2.3. Ante la emergencia de diversas amenazas contra las democracias representativas y la plena vigencia de las libertades en ambas orillas del Atlántico, el CESE manifiesta que el AA UE-Mercosur debería impulsar de un modo firme los valores, principios y marcos políticos democráticos nacionales e internacionales.

⁽⁵⁾ Centroamérica, Ucrania, Georgia y Moldavia.

2.4. Ante el impacto cambiante que la negociación del Reino Unido con la UE podría tener sobre el AA, el CESE considera que estas cuestiones deberían abordarse de una forma dinámica, teniendo presente las repercusiones futuras más probables ⁽⁶⁾.

3. Los componentes estratégicos del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur

3.1. La firma de un AA con el Mercosur debería inscribirse en el contexto de una política exterior europea para América Latina, que parte de la base del carácter especial de la relación birregional, una relación muy distinta a la que se mantiene con cualquier otra región del planeta. Si bien existen dificultades importantes (fragmentación de la región), la potenciación de la relación con América Latina favorecería a la UE, del mismo modo que la potenciación de la relación con la UE favorecería a América Latina.

3.2. Es necesaria una decidida voluntad política para concebir e impulsar el AA como un acuerdo no solo de libre comercio, sino sobre todo como un acuerdo estratégico global, que aspire a aportar a todos los actores económicos y sociales de ambas partes ventajas a largo plazo en materia de desarrollo, seguridad, procesos migratorios y desafíos medioambientales. Y también para utilizar todos los mecanismos existentes para valorar las asimetrías presentes entre ambas regiones, reducir los impactos negativos de la liberalización comercial para algunos sectores, completar el desfase existente en la integración del Mercosur y establecer la participación social y la transparencia como claves de la relación birregional.

3.3. El AA implica una gran oportunidad para avanzar hacia objetivos estratégicos globales de interés común. Supondría una vía para tener una presencia política y económica internacional en un contexto en el que la economía y la política se desplazan del Atlántico al Pacífico. Más allá de los acuerdos dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercosur no tiene tratados de libre comercio (TLC) ni con EE. UU. ni con las grandes potencias asiáticas. Esta es una de las diferencias con la Alianza del Pacífico. Fuera de América Latina, el Mercosur tiene diversos tipos de acuerdos con Sudáfrica, India, Pakistán, Turquía, y Marruecos, y TLC con Egipto, la Autoridad Palestina e Israel. Por su parte, la UE tiene más de 50 acuerdos comerciales con distintos países del mundo. En América Latina y el Caribe, con México, Chile, Centroamérica, Perú, Colombia, Ecuador y el Cariforum. En suma, un AA entre la UE y el Mercosur formaría un bloque birregional con gran peso específico en el nuevo escenario mundial.

3.3.1. La deriva proteccionista, que ha alcanzado un nivel global, está teniendo un fuerte impacto en la economía internacional. Un AA entre el Mercosur y la UE podría reforzar el área atlántica y enviar una señal de que existe una vía alternativa para las relaciones comerciales y para impulsar el progreso de las naciones y las regiones. Esta nueva generación de acuerdos de libre comercio que tienen en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos sensibles a la pérdida de empleo, renta y seguridad es la mejor respuesta tanto al creciente proteccionismo como al riesgo de una política comercial que deje a los ciudadanos desprotegidos.

3.3.2. Si bien el Mercosur no tiene firmado un tratado con China, su presencia en la región ha crecido exponencialmente en los últimos años. Argentina y Brasil son dos piezas esenciales del desembarco chino, como demuestra no solo el comercio sino también el incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED), y la ayuda financiera para impulsar infraestructuras.

3.3.3. En el objetivo europeo de promover mundialmente un medio ambiente protegido, la UE podría encontrar un aliado estratégico en el Mercosur a partir de la firma del AA. El medio ambiente es hoy una de las materias que más preocupa a los Estados, a los ciudadanos y al sistema multilateral. La UE está a la vanguardia de políticas y tecnologías verdes. Para el Mercosur, los recursos naturales son una de sus principales fortalezas, pero la región es una de las más amenazadas por el cambio climático. En este marco, convendría prestar especial atención a revisar y eliminar a medio plazo prácticas intensivas agrícolas y ganaderas no sostenibles.

3.3.4. Para que este último objetivo pueda tener el respaldo suficiente sería necesario incorporar en el AA un potente contenido sobre «energía, medio ambiente, cambio climático, ciencia y tecnología e innovación». Estos temas deberían ser prioritarios en lo referido a la cooperación al desarrollo.

⁽⁶⁾ Evaluación sobre el impacto económico del *Brexit* en la Europa de los 27, P/A/IMCO/2016-13 March 2017, PE 595.374 EN.

3.4. Igualmente, es importante tener en cuenta las lecciones aprendidas sobre la base de las alianzas existentes con otros países de la región. Esto permitirá construir bases sólidas y el entorno adecuado para que la inversión, tanto europea como local, desarrolle todo su potencial de manera sostenible, como motor generador de riqueza, empleo y bienestar.

4. Aspectos sensibles de la negociación

4.1. Las ventajas de un AA entre la UE y el Mercosur no ocultan las dificultades de la negociación, resumidas en cinco puntos: i) la complejidad de la agenda negociadora sobre los contenidos comerciales, industriales y de servicios del Acuerdo; ii) los desequilibrios potenciales de ambas partes en la agricultura; iii) las debilidades estructurales en la integración del Mercosur, que limitan el libre comercio; iv) la dimensión social y medioambiental del AA, y v) la desigual voluntad política de las partes para llegar al Acuerdo y la disposición a expresar todas las posibilidades de utilizar mecanismos compensatorios, dentro y fuera del mismo, para alcanzarlo. Todos estos extremos son analizados en este documento de forma no exhaustiva y de acuerdo con la documentación disponible hasta la fecha.

4.1.1. En lo relativo al comercio, tras unas negociaciones tan prolongadas, las dificultades están identificadas. Desde la perspectiva europea, se centran en el sector agroalimentario del Mercosur. En particular, se teme un impacto negativo en azúcar, carne de vaca, pollo y cerdo, frutas y hortalizas. También se recela del proteccionismo industrial (automóviles y productos químicos como el etanol) e incluso en algunos productos agrícolas transformados (incluido el vino); riesgo de incumplimiento de las normas de protección de las denominaciones de origen; nivel relativamente bajo de exigencia de las normas de seguridad alimentaria y de protección medioambiental; falta de transparencia en los contratos públicos.

4.1.2. Para la UE, mantener los estándares de producción conseguidos en beneficio de los consumidores y de la producción es fundamental. Los aspectos de seguridad alimentaria, protección al medio ambiente y bienestar animal (incluidas las técnicas de alimentación) deben contemplarse en clara reciprocidad. La utilización y el respeto a las normas de utilización de productos fito y zoonosarios tienen que quedar plasmadas de forma inequívoca en el AA. Asimismo, deben implementarse sistemas de verificación efectivos y contrastables en los procesos de producción y en el caso de los productos ganaderos, en el transporte y sacrificio para todo el comercio entre las partes. En este sentido, el capítulo de respeto a las indicaciones geográficas protegidas es de vital importancia para la defensa de un patrimonio común europeo logrado durante años y para la lucha contra el plagio y el fraude.

4.1.3. Las producciones sujetas a contingentes —azúcar, etanol, carne de vacuno— deberán ajustarse a un sistema de monitorización permanente y homologado, para adoptar medidas compensatorias en el caso de que se produzcan alteraciones significativas y para evitar que se produzcan abandonos de la producción local. Por lo que respecta a las frutas y hortalizas, si se renuncia a la protección del mecanismo de precios de entrada, deberá habilitarse un observatorio de funcionamiento del mercado para preservar los intereses de la producción de ambas partes; cabría entonces recurrir a mesas de trabajo para intercambiar previsiones e incidencias que distorsionen el mercado.

4.2. Desde la perspectiva del Mercosur, el acento se pone en la agricultura. Los temores europeos podrían reducirse si se logra un cumplimiento de los mismos estándares —medioambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal, etc.— tanto en la producción europea como para la importada desde el Mercosur. El AA no debería aumentar la dependencia alimentaria de ninguna de las partes y debería recoger los instrumentos necesarios para evitar modelos de agricultura poco sostenible, teniendo en cuenta permanentemente los intereses de los consumidores.

4.3. En cuanto a los productos industriales, con barreras menores, el entendimiento parece más posible, como ocurrió, por ejemplo, en el Acuerdo de la UE con Corea del Sur sobre la industria automotriz. Finalmente, otros temas, como la propiedad intelectual, especialmente sensibles para algunos países del Mercosur, como Brasil, podrían incluir cláusulas evolutivas o transitorias, sobre la base de lo establecido en la OMC. En este sentido, el CESE considera que se podría elaborar, entre otras iniciativas, un programa sobre propiedad industrial que impulse la transferencia tecnológica y sirva para implantar un sistema de patentes válido entre la UE y el Mercosur, susceptible de extenderse a toda América Latina.

4.4. Las debilidades estructurales del Mercosur pueden dificultar el AA. Destacan las limitaciones que plantean las escasas infraestructuras de interconexión y el bajo nivel de integración de las cadenas regionales de valor en un territorio tres veces mayor que la UE. Esto incluye un bajo nivel de comercio intrarregional y el predominio del comercio

extrarregional, una unión aduanera incompleta, la escasa coordinación de políticas macroeconómicas y la debilidad de las instituciones regionales. Un ejemplo es la inexistencia de un tribunal supranacional de justicia del Mercosur con sentencias de obligado cumplimiento para los gobiernos o la baja efectividad del sistema de resolución pacífica de controversias.

4.4.1. Pese a aprobarse un nuevo Código Aduanero Común del Mercosur en 2010, este no ha entrado todavía en vigor, por lo que sigue rigiendo el arancel externo común (AEC). El Mercosur es una zona de libre comercio más que una unión aduanera.

4.5. Sin embargo, la actual negociación con un Mercosur a cuatro (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) es un dato a valorar muy positivamente por la parte europea. La potencial ampliación del bloque, con nuevas incorporaciones pendientes, dificultaría aún más los términos de la negociación.

4.6. El CESE es favorable a la creación de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones⁽⁷⁾ y a que los países de Mercosur, así como los países asociados, se unan a dicha iniciativa, para así garantizar una mayor seguridad jurídica, tanto a los inversores latinoamericanos como europeos. Igualmente estimamos que una eventual futura membresía de la OCDE debe ser condicionada a una efectiva implementación y cumplimiento de sus acuerdos con la UE y a la creación de un clima de certidumbre jurídica y pleno respeto de la legalidad en relación con todos los operadores económicos y sociales de ambos lados del Atlántico.

5. Potencialidades y oportunidades del AA

5.1. El AA que la UE y el Mercosur están negociando va mucho más allá de un acuerdo de libre comercio pues contempla otros dos componentes que marcan la diferencia — el diálogo político y la cooperación. Ante las amenazas contra el multilateralismo, los repuntes proteccionistas y los amagos de guerras comerciales, este es el momento adecuado para que la UE muestre su apuesta estratégica por América Latina en general y por el Mercosur en particular y aproveche convenientemente las oportunidades existentes.

5.2. El cierre de un AA entre la UE y el Mercosur, teniendo en cuenta el territorio, la población y los actuales intercambios comerciales de más de 84 000 millones de euros al año, permitiría fortalecer el papel de los dos bloques en la escena internacional y constituir un gran espacio de integración económica con efectos beneficiosos para ambas partes y generaría externalidades positivas, incluido el resto de América Latina. Por eso, el AA con el Mercosur tiene que ser un acuerdo ganador para ambas partes.

5.3. La UE es la primera economía mundial y el Mercosur es la sexta. Los países del Mercosur han comenzado a diversificar sus economías, con un fuerte componente agroalimentario, pero también con una creciente base industrial dotada de apreciables recursos energéticos y tecnológicos. Los intentos de diversificación económica, especialmente los de dotar de mayor valor agregado a las exportaciones del Mercosur, suponen una excelente oportunidad para las empresas europeas, especialmente tecnológicas y de servicios.

5.4. Entre 2012 y 2016 solo Paraguay mantuvo su ritmo de crecimiento, un 8,4 %, mientras Argentina (1,4 %) y Uruguay (2,9 %) lo ralentizaron. Brasil sufrió una contracción del - 1,4 %. Sin embargo, la recuperación ya se está notando en Argentina y Brasil y las previsiones a medio plazo vuelven a ser alentadoras.

5.5. La seguridad jurídica existente en los cuatro países del Mercosur es un dato relevante a tener en cuenta, aunque pueda y deba ser mejorada. La corrupción se ha convertido en un motivo de creciente preocupación social para ambas partes.

5.6. La importancia tanto cualitativa como cuantitativa del mercado regional difiere considerablemente según el tamaño de los países miembros del Mercosur. En términos relativos se observa que los de menor tamaño tienen mayor participación en el comercio con Europa. En 2015, la UE concentraba más del 40 % del comercio de Paraguay, cerca del 30 % del de Uruguay y casi un cuarto del de Argentina, pero no llegaba al 10 % del de Brasil. Estas cifras son similares tanto para las exportaciones como para las importaciones.

(7) REX/501 Tribunal multilateral de inversiones (en curso de elaboración).

5.7. La IED es uno de los puntos fuertes de la presencia de la UE en el Mercosur, y la IED europea supera a la que la UE tiene con China, India y Rusia juntas ⁽⁸⁾. El comercio europeo con los países del Mercosur tiene un gran potencial de crecimiento pese al incremento de las exportaciones e importaciones chinas. Sin embargo, un factor a considerar es la excesiva dependencia de las exportaciones del Mercosur a China en materias primas.

5.8. La presencia de pymes europeas se ha incrementado en los últimos años en los países del Mercosur y algunas del Mercosur comienzan a acceder al mercado europeo. El AA entre la UE y el Mercosur sería una excelente oportunidad para que las pymes europeas aumenten su presencia y actividad en la región.

5.8.1. La UE exporta esencialmente bienes manufacturados, bienes de equipo, equipamientos de transporte y productos químicos, e importa productos alimentarios y energéticos. La consecución de un AA equilibrado tendría un enorme potencial de creación de riqueza, si permite que los empresarios, trabajadores y el conjunto de la sociedad se beneficien de él, sobre todo si fuera capaz de abrir espacios para inversiones, particularmente en nuevas actividades que se basan en el uso intensivo de conocimientos y en empleo de calidad, de estimular la creación de pequeñas y medianas empresas mediante la generación de empleos en redes y de impulsar la innovación y la democratización de las nuevas tecnologías contribuyendo a su masificación, en particular en la información y las comunicaciones (TIC). Tanto la inversión en tecnología como el aumento del comercio birregional podrían impulsar, si se crean las condiciones necesarias para tal, la creación de empleo.

5.8.2. Por otro lado, hay factores específicos que significarían no solo una oportunidad de negocio sino también una contribución importante para un desarrollo sostenible: la construcción de 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; el fomento de inversiones en ingeniería y tecnologías que mitiguen el calentamiento climático; así como el uso de energías sostenibles, diversificando con fuentes renovables no convencionales y aprovechando la experiencia de las empresas europeas en este ámbito para avanzar hacia una economía verde.

5.8.3. Además, un buen AA podría favorecer el bienestar económico y social en ambas regiones si se dan las circunstancias adecuadas, 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,
- 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, democrática y solidaria como mecanismo de mejora del tejido socioeconómico y afloramiento de la economía sumergida.

5.9. Un AA con Mercosur permitiría a la UE estrechar los lazos económicos y geopolíticos con un socio estratégico. De cerrarse de inmediato, este acuerdo birregional sería el primero de envergadura que firme el Mercosur, lo que le permitiría a la UE adelantarse a otros competidores internacionales, como EE. UU., China o incluso India, Rusia y Corea del Sur. Además, el AA reforzaría la Asociación Estratégica con Brasil —que excluye el comercio—, un país muy relevante en la geopolítica internacional. Este AA reforzaría la presencia europea en América Latina, región con importantes reservas de energía, alimentos y agua, tres recursos vitales en el siglo XXI. El AA podría contribuir a reforzar los lazos económicos y geopolíticos entre el Atlántico y el Pacífico.

⁽⁸⁾ La IED de la UE en el Mercosur fue de 447 700 millones EUR en 2016, lo que supera la IED de la UE en Rusia (162 000 millones EUR), China (177 700 millones EUR) e India (72 900 millones EUR) juntas. Fuente: Eurostat

5.10. Un AA con la UE también sería beneficioso desde un punto de vista estratégico para el Mercosur. Por un lado, le permitiría fortalecer su posición regional y facilitar los esfuerzos en marcha para aproximarse a la Alianza del Pacífico y, por otro, mejoraría su capacidad de negociación internacional, y podría reequilibrar algunas asimetrías de los países del Mercosur (y de América Latina en general) en su relación comercial y financiera con otros competidores internacionales. El Mercosur se beneficiaría de transferencias tecnológicas, científicas y educativas y adquiriría un importante aliado en el ámbito multilateral en cuestiones que le afectan de lleno, como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la lucha contra amenazas globales.

5.11. El CESE se congratula de la voluntad política de las Partes en el ámbito de la cooperación y anima a las Partes a hacer un uso efectivo de los instrumentos financieros existentes para la profundización de la misma en los siguientes temas:

- educación, formación e intercambios universitarios: Erasmus UE-Mercosur;
- colaboración en I+D+i entre universidades centros públicos de investigación y empresas; primar las transferencias tecnológicas;
- proyectos de desarrollo y empresariales sostenibles y
- cohesión social: lucha contra la pobreza y la desigualdad.

6. La sociedad civil y el Acuerdo de Asociación ⁽⁹⁾

6.1. El CESE considera que el carácter birregional del contenido del AA es un elemento fundamental y diferencial de estas negociaciones y un punto de referencia para las relaciones políticas y económicas en un mundo cada vez más globalizado. Convencido del valor del diálogo con la sociedad civil de las contrapartes de la política exterior de la UE, el CESE lleva más de veinte años trabajando con las organizaciones del Mercosur, tanto en el seguimiento de las negociaciones como en la preservación de un diálogo permanente y estructurado que facilite el entendimiento mutuo y permita una aportación, crítica pero constructiva, a las relaciones entre las dos regiones.

6.2. El CESE hace un balance indudablemente positivo de las relaciones entre la UE y el Mercosur. Esta relación, que tiene ya una larga trayectoria, se basa en los profundos lazos históricos, culturales y lingüísticos y aspira a profundizar la integración regional, a abordar juntos la gestión de desafíos comunes que derivan de la globalización, y a mantener indisolubles los ámbitos de la cohesión social y el desarrollo económico. Las sociedades civiles de ambos lados han tejido una red de relaciones sólidas, que han contribuido a su vez a una mayor coordinación dentro de cada sector (empresarial, sindical, tercer sector).

6.3. Los últimos años han visto un reconocimiento a este trabajo en la aceptación generalizada por los negociadores europeos de la necesidad de introducir disposiciones de participación de la sociedad civil en cada acuerdo, vinculándolo a la promoción del desarrollo sostenible ⁽¹⁰⁾. El CESE acoge con satisfacción esta evolución, pero lamenta que en los acuerdos hoy vigentes la sociedad civil tenga atribuido un papel limitado. En efecto, se han creado grupos consultivos internos (GCI) por cada Parte (y por cada país firmante por la parte no europea cuando se trata de una región), sin que los acuerdos prevean formalmente la posibilidad de que estos GCI trabajen conjuntamente. Más grave aún, la creación de los GCI de los países contraparte depende exclusivamente de la voluntad de sus gobiernos, lo que ha dado lugar a una situación de desequilibrio entre sectores, falta de representatividad, falta de independencia respecto a sus gobiernos, desinterés, cuando no abierto rechazo, de los gobiernos que deben establecerlos.

6.3.1. El CESE rechaza la posibilidad de que las negociaciones para el AA con el Mercosur desemboquen una vez más en un esquema de participación basado en el modelo de los GCI.

⁽⁹⁾ Véanse además las propuestas anteriores del CESE en sus dictámenes DO C 347 de 18.12.2010, p. 48, DO C 248 de 25.8.2011, p. 55 y DO C 434 de 15.12.2017, p. 23., así como las declaraciones finales de los Encuentros bienales de la sociedad civil organizada UE-CELAC.

⁽¹⁰⁾ Disposiciones de este tipo, más o menos desarrolladas figuran ya en los acuerdos con Centroamérica, Colombia/Perú/Ecuador, Chile y Cariforum, y se introducirán en la revisión del Acuerdo con México

6.4. El CESE recuerda, una vez más, que el Mercosur, como la propia UE, cuenta con una institución de participación y consulta a la sociedad civil, el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES). El FCES representa a partes iguales los sectores económico, laboral y de otras organizaciones de la sociedad civil. Sus miembros se reúnen regularmente y elevan posiciones consensuadas a las autoridades políticas de la región. El apoyo del CESE al FCES desde su creación ha tenido como objetivo resaltar la importancia del fortalecimiento de esta instancia como factor esencial para una integración socioeconómica de la región.

6.5. El CESE reafirma los principios de transparencia y participación, tanto en la negociación como en el desarrollo del AA, con el fin de facilitar un proceso virtuoso de confianza en las instituciones, de legitimación y de apropiación por parte de la sociedad civil de negociaciones que les afectan directamente. Por eso, lamenta la falta de transparencia en estas negociaciones, que no han reproducido el buen modelo establecido previamente en las negociaciones para un TLC con EE. UU., y solicita que se proporcione información sistemática, significativa y relevante a la sociedad civil de todas las partes intervinientes en la negociación, especialmente aquellas vinculadas al Mercosur.

6.6. En coherencia con las posiciones conjuntas del CESE y del FCES —y de los preacuerdos alcanzados en las negociaciones previas a 2004 y consensuados posteriormente, en los que había quedado establecido que ambas instituciones recibirían un mandato conjunto dentro del AA— demandamos la constitución de un Comité Mixto de Seguimiento (CMS) de la sociedad civil dentro del AA. Dicho CMS deberá:

- tener composición paritaria entre el CESE y el FCES;
- representar a los tres sectores (económico, laboral, otras organizaciones) de manera equilibrada;
- contar con funciones consultivas preceptivas que abarquen todas las materias del AA, incluido el capítulo comercial y el seguimiento de lo relativo al desarrollo sostenible;
- recibir una información puntual y actualizada de las Partes sobre los impactos del AA;
- disponer de capacidad de interlocución con los demás órganos conjuntos del AA (consejo de asociación, comité de asociación, órgano parlamentario conjunto, junta de comercio y desarrollo sostenible);
- recibir consultas de dichos órganos, pero también expresarse de propia iniciativa;
- elaborar su propio reglamento interno, y
- recibir la financiación adecuada de sus respectivas autoridades políticas para el desempeño de sus funciones ⁽¹¹⁾.

6.7. Un CMS de estas características haría más sencillo solucionar los conflictos que puedan emerger tras la firma del AA, y potenciales situaciones de bloqueo. Concretamente, y siguiendo el enfoque de organismos ya existentes en acuerdos similares, el CMS debería hacer un seguimiento del impacto que el AA tenga en la mejora de los derechos humanos, los derechos laborales, sociales y medioambientales (controlando que no se den casos de dumping social o medioambiental para obtener ventajas comerciales, por ejemplo) y el estricto respeto de las partes de aquellos acuerdos o convenios internacionales que hayan suscrito ⁽¹²⁾. Por su propia naturaleza, las organizaciones de la sociedad civil que compondrán el CMS son las más indicadas para asegurarse de que el AA resulta beneficioso para todas las partes, y para mediar o facilitar la comunicación con los sectores afectados. Para ello, el CMS deberá poder remitir la información de que dispone sobre casos concretos, así como sus recomendaciones, a los órganos conjuntos del AA, con el fin de obtener respuestas.

⁽¹¹⁾ Véase en este sentido el comunicado conjunto presentado por el FCES y el CESE a los negociadores de la UE y del Mercosur el 23 de febrero, con ocasión de la ronda de negociaciones llevada cabo en Asunción (Paraguay).

⁽¹²⁾ Ejemplos de ello serán los ODD y la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre cambio climático, los convenios fundamentales de la OIT, las declaraciones aplicables en el ámbito de los derechos humanos, los convenios internacionales sobre preservación de la biodiversidad, etc.

6.8. El CESE considera necesario incluir una dimensión social en el AA, que además de incluir el comercio vaya más allá y tenga por objetivo global incrementar la cohesión social. En particular, en su impacto sobre el empleo, la protección de los intereses de las poblaciones locales y los más desfavorecidos, la promoción y el respeto de los derechos humanos, la protección medioambiental, los derechos de los inmigrantes y de los trabajadores en general, la protección de los consumidores y el fomento de la economía social. En este sentido, debería incluir el compromiso de las Partes de aplicar los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo de modo que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no pueda invocarse ni utilizarse como ventaja comparativa en el comercio internacional. Así mismo la inclusión de un capítulo sociolaboral para abordar los problemas del mundo del trabajo y fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores podría ser un instrumento para que el Acuerdo genere empleo de calidad, mejore las condiciones sociales de los trabajadores y contribuya significativamente a un mayor reparto de la riqueza.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

535.º PLENO DEL CESE – 60 AÑOS DEL CESE, 23.5.2018 – 24.5.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre

a) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único

[COM(2017) 787 final]

b) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos y modifica los Reglamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)]

c) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro

[COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]

(2018/C 283/03)

Ponente: **Jorge Pegado Liz**

Consulta:	Comisión Europea, 12.2.2018 Consejo, 31.1.2018 Parlamento Europeo, 5.2.2018 Parlamento Europeo, 5.2.2018 Consejo, 6.2.2018
Fundamento jurídico	a) Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea b) Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea c) Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Subcomité competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	27.4.2018

Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	184/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE felicita a la Comisión por el enorme trabajo, necesario, complejo y meritorio, que ha desarrollado con el «paquete» sometido a examen, aunque lamenta la excesiva «flexibilidad» que se observa en varias de sus disposiciones, que deja demasiado margen de maniobra a los Estados miembros, y el hecho de que no se asuma un mayor control.

1.2. El CESE acepta la elección de los fundamentos jurídicos de las propuestas sometidas a examen, así como los juicios sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, y considera que los instrumentos jurídicos elegidos son los más adecuados a los fines perseguidos.

1.3. Le causa perplejidad que la Comisión no aclare debidamente qué ha pasado con su propuesta de Reglamento de 2013, relativo a la vigilancia de los productos, que no está lista para su adopción, y que la presente propuesta duplica en algunas disposiciones.

1.4. La Comisión tampoco aclara por qué razón sus propuestas no van acompañadas de una nueva normativa sobre la seguridad general de los productos, que garantice que todos los productos, independientemente de sus características, dispongan de una normativa actual y más eficaz.

1.5. El CESE considera asimismo que la propuesta actual debería comprender una disposición que refuerce la obligación de vigilancia del mercado por parte de los Estados miembros y, en particular, la obligación de presentar a la Comisión informes (trimestrales) de las acciones y controles.

1.6. El Comité vuelve a insistir en que, entre los principios generales relativos a la vigilancia del mercado, se debería incluir el principio de precaución como elemento fundamental de la toma de decisiones, siempre que existan indicios fundados de que los consumidores o el medio ambiente carecen de protección, y no exista ninguna demostración clara y científica de que el producto no entraña ningún riesgo para ellos.

1.7. En su defecto, el CESE resalta la necesidad de aclarar que la carga de la prueba recae siempre en los agentes económicos, de forma que estos no aleguen que corresponde a las autoridades acreditar la falta de seguridad o cualquier otro riesgo del producto.

1.8. El CESE considera prioritario prever no solo la obligación de que la Comisión Europea presente informes periódicos sobre RAPEX, sino también que los consumidores y las empresas, así como sus organizaciones representativas, tengan acceso a más información de la que se facilita a los ciudadanos.

1.9. Considera, asimismo, que este Reglamento debe ser el acto jurídico que contenga todas las normas relativas al sistema de intercambio rápido de información de la Unión y, en particular, la definición, los puntos de contacto, las modalidades y los procedimientos relativos al intercambio de información, las entidades externas que pueden participar en el sistema (incluidas las organizaciones de defensa de los consumidores) y las normas sobre la notificación.

1.10. Por otra parte, el CESE resalta la necesidad de reforzar la estrategia europea aduanera común a fin de garantizar la optimización de los recursos materiales y humanos para el desarrollo de las medidas previstas en la propuesta sometida a examen y, en este sentido, recomienda intensificar los acuerdos de asistencia mutua con todos los socios comerciales, en particular la OMC y los acuerdos de asociación recientemente negociados con Japón y Canadá.

1.11. Destaca asimismo la necesidad de una política ambiciosa que haga posible la cooperación entre los Estados miembros para el intercambio de información, a fin de actuar con más rapidez ante efectos indeseables y graves de la utilización de los productos.

1.12. Por lo que respecta a la evaluación por la Unión de productos controlados dentro de la Unión y abarcados por la legislación de armonización, el CESE considera fundamental que, sin perjuicio de las competencias concretas de las autoridades nacionales, la Comisión Europea esté facultada para evaluar las medidas nacionales aplicadas en materia de política de armonización.

1.13. Por otra parte, el CESE considera que las cuestiones de la vigilancia del mercado de la venta a través de plataformas en línea y de la evaluación de los nuevos riesgos para los consumidores que utilizan dispositivos conectados a internet deberían tenerse en cuenta en esta propuesta.

1.14. Por último, el CESE defiende la inclusión de disposiciones para la creación de una base de datos sobre lesiones paneuropea, que abarque todos los tipos de lesiones, y recomienda la inclusión de una base jurídica a tal efecto, a través de la cual la Comisión pueda respaldar la coordinación de la recogida de datos por parte de los Estados miembros y encargarse del buen funcionamiento de dicha base de datos.

1.15. Por último, el CESE recomienda a la Comisión que tome en consideración sus sugerencias de modificación de determinados artículos de sus propuestas, tal como se recogen en las observaciones específicas.

2. Objetivos del Paquete sobre mercancías

2.1. *Objetivos de carácter general*

2.1.1. En la Comunicación ⁽¹⁾, primer componente del Paquete sobre mercancías, la Comisión define el gran objetivo de carácter general para esta iniciativa, es decir, «todas las partes implicadas —público en general, trabajadores, consumidores, empresas y autoridades— tienen que poder confiar en que pueden actuar y adquirir productos seguros en un entorno transparente y justo en el que las normas se aplican a todos por igual».

2.1.2. A tal fin, la Comisión considera necesario abordar rápidamente dos deficiencias estructurales persistentes en el mercado único de mercancías para que pueda alcanzar su pleno potencial y justificar la confianza de los consumidores, las empresas y las autoridades.

2.1.3. La primera iniciativa legislativa persigue reforzar el cumplimiento y la ejecución de las normas de la UE aplicables a los productos,

2.1.4. y la segunda, reorganizar y facilitar el reconocimiento mutuo en el mercado único. La segunda deficiencia estructural guarda relación con los productos que no están sujetos a las normas armonizadas de la UE sobre seguridad de los productos, o solo lo están parcialmente.

2.1.5. Mientras que, en un Estado miembro, estos productos pueden considerarse seguros y en consonancia con el interés público, en otro pueden encontrar dificultades para acceder al mercado.

2.1.5.1. Para afrontar esas dos «deficiencias», la Comisión propone dos iniciativas legislativas y algunas medidas complementarias. La primera iniciativa legislativa persigue reforzar el cumplimiento y la ejecución de las normas de la UE aplicables a los productos, y la segunda, reorganizar y facilitar el reconocimiento mutuo en el mercado único.

2.1.5.2. Entre las medidas complementarias destacan:

a) un informe sobre el funcionamiento de la Directiva (UE) 2015/1535 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, de 2014 a 2015, y ⁽²⁾

b) un informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 765/2008 ⁽³⁾.

2.2. *Objetivos específicos*

2.2.1. Los objetivos específicos de estas iniciativas pueden resumirse como sigue:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>.

a) *Propuesta relativa a la conformidad*

2.2.2. Por lo que respecta a la primera iniciativa legislativa —propuesta de Reglamento que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos⁽⁴⁾ (en lo sucesivo, «Propuesta relativa a la conformidad») —, el objetivo es lograr la confianza en la aplicación efectiva de las normas de la UE relativas a los productos y, a tal fin:

- a) garantizar de forma inteligente la ejecución de las normas en un mercado único sin fronteras;
- b) aplicar la legislación en las fronteras exteriores.

2.2.3. Los principales objetivos específicos son los siguientes:

- a) consolidar el marco vigente para las actividades de vigilancia del mercado;
- b) fomentar medidas conjuntas entre las autoridades de vigilancia del mercado de varios Estados miembros;
- c) mejorará el intercambio de información y promoverá la coordinación de los programas de vigilancia del mercado;
- d) crear un marco reforzado para los controles de los productos que entran en el mercado de la Unión y para una mejor cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado y las autoridades aduaneras.

b) *Propuesta relativa al reconocimiento*

2.2.4. En cuanto a la segunda iniciativa legislativa —propuesta de Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «propuesta relativa al reconocimiento») — el objetivo es garantizar una aplicación eficaz y eficiente del principio del reconocimiento mutuo y, a tal fin:

- a) garantizar el funcionamiento efectivo del principio de reconocimiento mutuo;
- b) mejorar la cooperación y la confianza;
- c) garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior para los productos no armonizados.

2.2.5. El principal objetivo específico de la propuesta consiste en mejorar el funcionamiento del reconocimiento mutuo mediante un conjunto de medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos y obligaciones existentes derivados del principio de reconocimiento mutuo, a través de las siguientes medidas:

- a) aclarar el alcance del reconocimiento mutuo estableciendo claramente cuándo es aplicable;
- b) introducir una autodeclaración para facilitar la demostración de que un producto ya está siendo comercializado legalmente y de un sistema de resolución de problemas para gestionar las decisiones por las que se deniega o restringe el acceso al mercado;
- c) entablar una cooperación administrativa e introducir una herramienta informática para mejorar la comunicación, la cooperación y la confianza entre autoridades nacionales y facilitar así el funcionamiento del reconocimiento mutuo.

c) *Textos complementarios*

2.2.6. De forma complementaria, la Comisión presenta dos informes en los que fundamenta sus propuestas legislativas:

2.2.7. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de la Directiva (UE) 2015/1535 (denominada Directiva sobre transparencia) de 2014 a 2015⁽⁶⁾, cuyas principales conclusiones son las siguientes:

- a) se confirma la utilidad de la Directiva en términos de transparencia, cooperación administrativa y prevención de obstáculos técnicos en el mercado interior, tal como acredita el gran interés de las partes interesadas en el procedimiento de notificación, que permite identificar ámbitos en los que la armonización a escala de la UE podría ser una opción;
- b) se reconoce, con todo, que todavía hay margen de mejora en la aplicación del procedimiento, concretamente en lo que respecta al número de notificaciones de algunos Estados miembros y su conformidad con las obligaciones de notificación;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ESTXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ESTXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>.

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>.

- c) se considera que un mayor número de notificaciones y una participación más activa de los Estados miembros en el procedimiento favorecerían la prevención de nuevos obstáculos técnicos y la detección de problemas sistémicos en cada Estado miembro y en toda la UE;
- d) se considera esencial seguir promoviendo la Directiva y seguir mejorando su aplicación, estableciendo, además, un vínculo más estrecho con las políticas y acciones legislativas de seguimiento, a fin de alcanzar plenamente sus objetivos.

2.2.8. Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁷⁾ por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, denominado «Reglamento sobre el cumplimiento» [COM (2017) 789 final], cuyas principales observaciones son las siguientes:

- a) son necesarios «organismos de evaluación de la conformidad», fiables y competentes, que realicen correctamente su trabajo, a fin de verificar la conformidad de los productos con determinadas normas antes de ser puestos a la venta;
- b) por ese motivo, la UE ha implantado un sistema de acreditación de estos organismos;
- c) la Comisión considera que la infraestructura europea de acreditación creada por el Reglamento (CE) n.º 765/2008 ⁽⁸⁾ ha aportado un valor añadido, no solo para el mercado único, sino también para el comercio internacional;
- d) el informe confirma que la acreditación cuenta con un amplio apoyo de la industria europea y la comunidad de evaluación de la conformidad;
- e) sin embargo, el reto radica en mantener el sistema de acreditación en su conjunto a la par de los últimos avances y garantizar que se aplique siempre con el mismo rigor;
- f) el informe confirma asimismo que las empresas tienen conocimiento de la importante función del mercado CE en los productos en el mercado único efectuado entre 2013 y 2017.

d) *Medidas no vinculantes*

2.2.9. Por último, la Comisión reconoce, aunque sin entrar en detalles, que todavía hay espacio para medidas no vinculantes destinadas a reforzar la confianza en el mercado único y previstas en la propia Comunicación de base, como es el recurso a los mecanismos existentes SOLVIT o la adopción de una «cláusula relativa al mercado único» clara y no ambigua, programas de formación de formadores sobre el reconocimiento mutuo, el intercambio de funcionarios, etc. (anexo de la Comunicación indicada).

3. Observaciones generales

3.1. Por fuerza hemos de constatar que la Comisión ha realizado un enorme trabajo, necesario, complejo y meritorio, que merece ser reconocido.

3.2. No obstante, no ha aclarado debidamente en qué situación se encuentra su propuesta de Reglamento relativo a la vigilancia de los productos, de 2013, de cuya publicación no hay constancia y que la propuesta sometida a examen parece duplicar y modificar en algunas disposiciones, sin que se asuma que ha sido abandonado.

3.2.1. Además, el CESE considera necesaria una vinculación clara entre la Directiva relativa a la seguridad general de los productos y la propuesta sometida a examen, de forma que su ámbito de aplicación abarque todos los productos (y no solo los que figuran en el anexo).

3.2.2. El CESE considera que habría sido fundamental que la propuesta hubiera ido acompañada de una nueva normativa sobre la seguridad general de los productos que garantice que todos los productos, independientemente de sus características, disponen de una normativa actual y más eficaz.

3.2.3. De hecho, el CESE sigue considerando que las disposiciones en materia de vigilancia del mercado están dispersas y se solapan entre sí, lo que genera confusión entre las normas de vigilancia propiamente dichas y las obligaciones de los agentes económicos.

⁽⁷⁾ DO L 218 de 13.8.2008, p. 30.

⁽⁸⁾ DO L 218 de 13.8.2008, p. 30.

3.2.4. El CESE teme que la Comisión, al mantener en debate simultáneo dos propuestas de tenor similar, pero con elementos diferentes, no resuelva este problema adecuadamente.

3.3. Habida cuenta del debate actual de la propuesta de Paquete sobre seguridad de los productos y vigilancia del mercado, el CESE considera que la propuesta actual debería incluir una disposición que refuerce la obligación de vigilancia del mercado por parte de los Estados miembros y, en particular, la obligación de presentar a la Comisión informes (trimestrales) de las acciones y controles, en especial por lo que respecta a las estadísticas y las decisiones.

3.4. Por otro lado, las acciones de vigilancia de las autoridades deben publicarse, en particular, en informes de actividad y en los sitios de internet de estas últimas.

3.5. En cambio, el CESE acepta la elección de los fundamentos jurídicos de las propuestas sometidas a examen, así como los juicios sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, y considera que los instrumentos jurídicos elegidos son los más adecuados a los fines perseguidos, aunque lamenta la excesiva «flexibilidad» que, a pesar del uso de reglamentos, se observa en varias de sus disposiciones, que deja demasiado margen de maniobra a los Estados miembros, y el hecho de que no se asuma un mayor control, que determinadas opciones descartadas habrían proporcionado a la UE.

3.6. El CESE insiste en que, entre los principios generales relativos a la vigilancia del mercado, se debería incluir el principio de precaución como elemento fundamental de la toma de decisiones, siempre que existan indicios de que los consumidores o el medio ambiente carecen de protección, y no exista ninguna demostración clara y científica de que el producto no entraña ningún riesgo para ellos.

3.6.1. El CESE no puede dejar de criticar, una vez más, a la Comisión por la total ausencia de referencia a este principio y recuerda que el principio de precaución, que siempre utilizan las autoridades de los Estados miembros en materia de gestión del riesgo, es un principio fundamental para todas las entidades que deben tomar decisiones sobre la retirada, o no, de un producto del mercado.

3.6.2. Aunque no existe ninguna referencia al principio de precaución, el CESE recomienda, con todo, que se deje más claro que la carga de la prueba recae siempre en los agentes económicos, de forma que estos no aleguen que corresponde a las autoridades acreditar la falta de seguridad o cualquier otro riesgo del producto.

3.7. El CESE reconoce la obligatoriedad de que los Estados miembros definan una estrategia general de vigilancia del mercado con una periodicidad mínima de tres años.

3.7.1. No obstante, considera que las medidas adoptadas por las autoridades deben ser objeto de un seguimiento periódico por la Comisión Europea.

3.8. El CESE considera fundamental la existencia de un mecanismo RAPEX que funcione de forma coordinada y eficaz para el intercambio de información entre Estados miembros, pero observa que en los últimos años, cuando un Estado miembro notifica un producto peligroso a la Comisión Europea, ni las autoridades ni la propia Comisión informan por lo general a los consumidores, ni siquiera a sus organizaciones representativas, a no ser que se adopten medidas necesarias, como procedimientos de recogida en los que es necesaria la intervención del consumidor, y lo mismo sucede en las situaciones en que las autoridades de un Estado miembro acuerdan con un agente económico la retirada de un producto del mercado, sin que el Estado en cuestión notifique dicho acuerdo a otros Estados miembros, lo que en muchas ocasiones pone incluso en tela de juicio el principio de precaución.

3.8.1. El CESE subraya asimismo la necesidad de que este mecanismo se coordine con las situaciones en que el producto debe ser destruido, de modo que se facilite una mayor integración y más información de los consumidores sobre este tipo de situaciones.

3.8.2. En este sentido, y sin perjuicio de la salvaguardia del principio de confidencialidad y la protección de los secretos comerciales, el CESE considera prioritario prever no solo la obligatoriedad de que la Comisión Europea presente informes periódicos sobre RAPEX, sino también que los consumidores y las empresas, así como sus organizaciones representativas, tengan acceso a más información de la que se facilita públicamente, habida cuenta de que muchas veces los consumidores experimentan dificultades para percibir la situación y adaptar su comportamiento tras la identificación de un producto no seguro.

3.8.3. Considera, asimismo, que este Reglamento debe ser el acto jurídico que contenga todas las normas relativas al sistema de intercambio rápido de información de la Unión y, en particular, la definición, los puntos de contacto, las modalidades y los procedimientos relativos al intercambio de información, las entidades externas que pueden participar en el sistema (incluidas las organizaciones de defensa de los consumidores) y las normas sobre la notificación.

3.9. Por otro lado, al igual que en dictámenes anteriores, el CESE resalta la necesidad de reforzar la estrategia europea aduanera común a fin de garantizar la optimización de los recursos materiales y humanos para la ejecución de las medidas previstas en la propuesta sometida a examen, recurriendo también a las nuevas tecnologías y la innovación, dentro del pleno respeto de la privacidad de los datos personales de los ciudadanos, con especial atención a las pymes y los consumidores.

3.9.1. En este sentido, recomienda reforzar los acuerdos de asistencia mutua con los socios comerciales, en particular la OMC, y los acuerdos de asociación recientemente negociados con Japón y Canadá.

3.9.2. El CESE llama también la atención sobre el problema de la lucha contra el fraude, la falsificación y la adulteración, que tiene un impacto significativo en la seguridad general de los productos, en particular en el marco de las importaciones a la UE.

3.9.3. Destaca, a este respecto, la necesidad de una política ambiciosa que permita la cooperación entre Estados miembros para el intercambio de información a fin de actuar con más rapidez ante efectos indeseables y graves de la utilización de los productos, ya que el aumento del número de productos fraudulentos y adulterados, junto con los limitados recursos de los Estados miembros para su control, se traduce en un aumento de los riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores.

3.9.4. Por último, y a semejanza de lo indicado en un dictamen anterior, el CESE considera que «los miembros o empleados de los órganos de vigilancia y de las aduanas deberán dar buena prueba de honestidad e independencia y estar protegidos contra las eventuales presiones o tentativas de corrupción en el ejercicio de sus funciones»⁽⁹⁾.

3.10. Por lo que respecta a la evaluación por la Unión de productos controlados dentro de la Unión y abarcados por la legislación de armonización, el CESE considera fundamental que, sin perjuicio de las competencias concretas de las autoridades nacionales, la Comisión Europea esté facultada para evaluar las medidas nacionales aplicadas en materia de política de armonización, evitando así la inseguridad jurídica que podría poner en entredicho la libre circulación de productos seguros.

3.11. Al igual que en un dictamen anterior, el CESE sigue defendiendo la inclusión de disposiciones para la creación de una base de datos sobre lesiones paneuropea, que abarque todos los tipos de lesiones y tenga como finalidad:

- a) ayudar a las autoridades de vigilancia del mercado a tomar decisiones más informadas sobre los riesgos;
- b) proporcionar una base para acciones preventivas y campañas de sensibilización del público y permitir a los organismos normalizadores desarrollar mejores estándares para los productos;
- c) asistir a los fabricantes en la adaptación del diseño de seguridad a los nuevos productos, y
- d) evaluar la efectividad de las medidas preventivas y establecer prioridades en la elaboración de políticas.

3.12. En este sentido, sugiere de nuevo establecer un fundamento jurídico para la base de datos sobre lesiones europea, a través de la cual la Comisión Europea pueda respaldar la coordinación de la recogida de datos por parte de los Estados miembros y encargarse del buen funcionamiento de la base de datos.

4. Observaciones específicas

4.1. *Propuesta sobre la conformidad [COM(2017) 795 final]*

4.1.1. *Artículo 1*

4.1.1.1. El CESE celebra que, además de la protección de la salud y la seguridad de las personas, se englobe la protección del medio ambiente y el interés público.

⁽⁹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 86, punto 1.6.

4.1.2. *Artículo 5*

4.1.2.1. El CESE critica la declaración de conformidad para la mayoría de los productos de consumo, ya que, por lo general, se trata de una declaración unilateral del fabricante en la que reconoce que el producto es conforme a la legislación europea sobre la seguridad de los productos. En muchas ocasiones, esta declaración genera confusión entre los destinatarios, que confunden el origen del producto con la autorización del mismo.

4.1.2.2. Recientemente, varias organizaciones de consumidores han puesto de manifiesto sus preocupaciones ante estos sistemas de conformidad, idénticas a las que expresaron al respecto de la declaración «mercado CE». En este sentido, el CESE resalta la necesidad de que la declaración de conformidad se incluya en la página del sitio de internet relativa a la documentación técnica del producto. La declaración de conformidad no deberá, por tanto, generar confusión o inducir a equívoco a los destinatarios.

4.1.3. *Artículos 10 y 14*

4.1.3.1. El CESE celebra la propuesta sometida a examen porque instituye un sistema coherente de vigilancia del mercado en cada Estado miembro. Ahora bien, aunque establece normas sobre las obligaciones, poderes y organización de la vigilancia del mercado, no dice nada sobre la capacidad y discrecionalidad de los Estados miembros en cuanto a recursos técnicos, humanos y financieros, lo que puede dar lugar a incoherencias en materia de vigilancia de los productos en la Unión Europea.

4.1.3.2. Sin perjuicio de los poderes atribuidos, el CESE considera que impone pocas obligaciones de las autoridades y menciona, sobre todo, prerrogativas, como el simple poder de alertar, en un plazo adecuado, a los usuarios en su territorio de los productos que presentan riesgos.

4.1.4. *Artículo 18*

4.1.4.1. El CESE desconoce la razón por la cual, en este artículo, la Comisión dejó sin contenido la disposición anterior propuesta en 2013, como la fijación de los criterios relativos a la decisión de la autoridad, así como todas las medidas posteriores, como las obligaciones del operador económico y las acciones posteriores por parte de la autoridad. De hecho, no se deja claro, por parte de los operadores económicos, si, tras la notificación al RAPEX, las medidas son objeto de un seguimiento de hecho y los operadores retiran en efecto los productos del mercado.

4.1.4.2. En lo que atañe al procedimiento de retirada, el CESE considera fundamental la información proporcionada al consumidor, motivo por el cual resalta que esta ha de identificarse concretamente y se ha de obligar a las autoridades a publicarla. Por otro lado, también se debe definir el procedimiento de información sobre la retirada para evitar que los consumidores confundan la información sobre la retirada con una comunicación comercial sobre el producto.

4.1.5. *Artículo 26*

4.1.5.1. El CESE considera fundamental que la propuesta incluya una disposición explícita que imponga a las autoridades de los Estados miembros disponer de los poderes y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en particular en términos de controles físicos y de laboratorio de los productos.

4.1.6. *Artículo 27*

4.1.6.1. El CESE considera que, sin perjuicio de las disposiciones indicadas, debe existir una cláusula general que permita a las autoridades de vigilancia del mercado requerir a las autoridades de control de las fronteras exteriores que no despachen un producto a libre práctica cuando comprueben que presenta un riesgo para la salud, la seguridad, el medio ambiente o el interés público.

4.1.7. *Artículo 32*

4.1.7.1. El CESE destaca la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de consumidores, participen en esta red, a fin de garantizar una mayor transparencia sobre los resultados obtenidos por los Estados miembros en la política de vigilancia del mercado.

4.1.8. *Artículo 61*

4.1.8.1. El CESE acepta que la propuesta incluya una disposición específica sobre sanciones que disuadan a los agentes económicos de comercializar productos peligrosos.

4.1.8.2. Por ello, el CESE celebra la redacción del artículo 61, apartado 3, que indica que las sanciones podrán incrementarse en caso de reincidencia.

4.2. *Propuesta sobre el reconocimiento [COM(2017) 796 final]*

4.2.1. *Artículo 4*

4.2.1.1. El CESE expresa sus dudas sobre la eficacia de este principio, más aún cuando el apartado 3 del artículo 4 estipula que corresponde a los operadores económicos la responsabilidad de esta declaración, lo cual puede tener los mismos efectos que tuvo en los consumidores el mercado CE, que nunca impidió que productos considerados peligrosos circularan en el mercado interior, y ello con la correspondiente declaración.

4.2.1.2. El CESE considera que, cuando el agente económico no aporte la correspondiente declaración, y sin perjuicio del apartado 8, debe establecerse un plazo razonable para que las autoridades procedan a la verificación de la información relativa a la conformidad.

4.2.2. *Artículo 5*

4.2.2.1. El CESE considera, una vez más, que el principio de precaución debe incluirse entre los requisitos de evaluación de los productos, en particular por lo que respecta al apartado 5 del presente artículo.

4.2.3. *Artículo 6*

4.2.3.1. Habida cuenta de los derechos de los consumidores, en particular el derecho a la salud y la seguridad y la protección del medio ambiente y del interés público, el CESE se muestra en desacuerdo con la presunción de seguridad que establece esta disposición, porque estima que, cuando se lleve a cabo la evaluación del producto mencionada en el artículo 5, este no podrá ponerse en circulación hasta la decisión final de la autoridad del Estado miembro.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE

[COM(2018) 51 final — 2018/0018 (COD)]

(2018/C 283/04)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 8.2.2018 Bruselas, 26.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Decisión de la Mesa	5.12.2017
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	172/2/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE coincide en que la cooperación en materia de evaluación de las tecnologías sanitarias (ETS) llevada a cabo de manera sostenible en la UE tiene por objeto garantizar que todos los Estados miembros de la UE puedan beneficiarse de un aumento de la eficiencia de dicha evaluación, maximizando el valor añadido.

1.2. El CESE considera adecuada la decisión de la Comisión de optar por la vía jurídica de un reglamento en lugar de otros instrumentos jurídicos, ya que ello garantizará una cooperación más directa y eficaz a nivel de los Estados miembros.

1.3. El CESE opina que la propuesta de Reglamento es plenamente acorde con los objetivos generales de la UE, incluidos el buen funcionamiento del mercado interior, la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y un programa ambicioso de investigación e innovación.

1.4. El CESE está de acuerdo en que es probable que el gasto sanitario aumente en los próximos años, habida cuenta de factores como el envejecimiento de la población europea, el aumento de las enfermedades crónicas y la aparición de nuevas tecnologías complejas, si bien, al mismo tiempo, los Estados miembros también se enfrentan a restricciones presupuestarias cada vez mayores.

1.5. El CESE apoya que en algunos países se pueda recurrir a incentivos fiscales, así como una posible revisión al alza del umbral de la ayuda estatal conforme a la reglamentación *de minimis*, aunque esto debe dejarse a la discreción de los Estados miembros.

1.6. El CESE opina que la financiación pública es muy importante para la ETS, y considera que podría reforzarse considerablemente si se establece una cooperación para el trabajo conjunto y se evita la duplicación de esfuerzos.

1.7. El CESE opina asimismo que los Estados miembros deberían apoyar y financiar ideas e iniciativas relevantes que provengan de empresas emergentes.

1.8. El CESE considera que la propuesta en principio beneficiará a las pymes, así como a las empresas de la economía social que operan en el sector, al reducir la carga administrativa y los costes de cumplimiento relacionados con la presentación múltiple de documentación para cumplir los diferentes requisitos nacionales en materia de ETS, pero no está de acuerdo con la ausencia de disposiciones específicas para las pymes.

1.9. El CESE recomienda que en el Reglamento se haga referencia a medidas preventivas como, por ejemplo, el apoyo a los hospitales en el control de las enfermedades nosocomiales, así como su prevención y reducción, y que se amplíe su ámbito de aplicación para incluir dichas medidas.

2. Antecedentes

2.1. La propuesta de Reglamento es el resultado de más de veinte años de cooperación voluntaria en el ámbito de la evaluación de las tecnologías sanitarias (ETS). Tras la adopción de la Directiva sobre asistencia sanitaria transfronteriza (Directiva 2011/24/UE) ⁽¹⁾, en 2013 se creó en la UE, con carácter voluntario, una Red de ETS, integrada por las autoridades u organismos nacionales encargados de la ETS, con el fin de ofrecer orientación estratégica y política a la cooperación científica y técnica a nivel de la Unión.

2.2. Esta labor se complementó con tres acciones conjuntas en materia de ETS ⁽²⁾ que dieron a la Comisión y a los Estados miembros la posibilidad de establecer una sólida base de conocimientos en relación con las metodologías y el intercambio de información para la evaluación de las tecnologías sanitarias.

2.3. La cooperación a escala UE en materia de ETS llevada a cabo de forma sostenible tiene por objeto garantizar que todos los países de la UE puedan beneficiarse de un aumento de la eficiencia de dicha evaluación, maximizando el valor añadido. La cooperación reforzada de la UE en este ámbito goza de un amplio respaldo entre las partes interesadas en que los pacientes accedan con prontitud a tratamientos, medicamentos y productos sanitarios innovadores, siempre que ofrezcan un valor añadido, lo que demuestra que la UE no es solo una unión económica, sino también una unión que se ocupa ante todo de las personas. Las partes interesadas y los ciudadanos que respondieron a la consulta pública de la Comisión expresaron un apoyo abrumador a la propuesta: prácticamente todos los encuestados (98 %) reconocieron la utilidad de la ETS y en un 87 % estuvieron de acuerdo en que la cooperación a escala UE en materia de ETS debería continuar después de 2020 ⁽³⁾.

3. Problemas o lagunas existentes que la propuesta pretende resolver

3.1. El CESE está de acuerdo con la conclusión, resultado de una amplia consulta, de que el acceso al mercado de las tecnologías innovadoras se ha visto obstaculizado o incluso distorsionado hasta la fecha debido a los diferentes procedimientos, metodologías y requisitos burocráticos nacionales o regionales que existen en toda la UE con respecto a la ETS y que vienen impuestos por la diversidad de normas y prácticas nacionales. Este fue el motivo por el que la Comisión decidió presentar una propuesta de reglamento como instrumento jurídico más adecuado.

3.2. El CESE está de acuerdo asimismo con la observación de que la situación actual también contribuye a la falta de previsibilidad comercial, genera costes más elevados para la industria y las pymes, provoca retrasos en el acceso a las nuevas tecnologías y tiene repercusiones negativas en la innovación. Como ejemplo de la situación actual de no armonización cabe citar un documento del Instituto para la Competitividad (I-Com Institute for Competitiveness) ⁽⁴⁾, en cuya página 49 se cita a la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC, por sus siglas en inglés) y se señala que algunos organismos de ETS ponen las evaluaciones a disposición del público, directamente o previa solicitud, mientras que otros las consideran confidenciales. Además, algunos organismos de ETS aceptan los estudios observacionales a la hora de evaluar el valor de un medicamento mientras que otros los rechazan. Esto es importante, ya que, según los informes de la BEUC, la literatura existente muestra que estos datos son menos sólidos que los proporcionados por los ensayos aleatorios y los perfiles de eficacia de los medicamentos. Aunque estas diferencias no afectan directamente a la labor de la BEUC, pueden contribuir a la duplicación del trabajo y tienen unos costes elevados para los Estados miembros. Por lo tanto, es importante que aumente la concienciación de los consumidores sobre la importancia de la ETS y la contribución de los pacientes y usuarios finales. Por último, la BEUC considera que, aunque una ETS conjunta completa podría ser muy útil, debería adaptarse a los contextos sanitarios nacionales. Como han demostrado décadas de cooperación basada en proyectos de ETS en la UE, estas cuestiones no se han abordado adecuadamente con el enfoque puramente voluntario del trabajo conjunto que se ha llevado a cabo hasta ahora.

3.3. La actual cooperación a escala de la UE, que se basa en proyectos en materia de ETS, también adolece de falta de sostenibilidad, ya que la financiación se concede a corto plazo y debe renegociarse y garantizarse en cada ciclo financiero. Aunque la cooperación en curso, a saber, las acciones conjuntas y la Red de ETS, ha puesto de manifiesto los beneficios de la cooperación de la UE en términos de establecimiento de la red profesional, de las herramientas y las metodologías para la cooperación y las evaluaciones conjuntas piloto, este modelo de cooperación no ha contribuido a superar la fragmentación de los sistemas nacionales y la duplicación de actividades ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO L 88 de 4.4.2011).

⁽²⁾ 1.ª acción conjunta EUnetHTA (2010-2012), 2.ª acción conjunta EUnetHTA (2012-2015) y 3.ª acción conjunta EUnetHTA (2016-2019): <http://www.eunetha.eu/>.

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_es.htm.

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>.

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>.

3.4. Considerando que la fiabilidad de cualquier nuevo mecanismo debe guiarse por los principios de independencia y libertad de expresión de las partes implicadas, y basarse únicamente en criterios científicos, deontológicos, éticos e imparciales, los objetivos de esta iniciativa pueden alcanzarse adecuadamente mediante una cooperación reforzada de la UE en materia de ETS con arreglo a estos principios. La iniciativa abordará de manera efectiva el fragmentado panorama actual de los sistemas nacionales de ETS (divergencias de procedimientos y metodologías que influyen en el acceso al mercado), y al mismo tiempo fortalecerá la cooperación a otros niveles que son esenciales para la ETS (por ejemplo: en aquellos países que experimentan dificultades debido a la falta de registros de pacientes, será necesario poner en práctica planes de acción nacionales para todas las enfermedades con el fin de acelerar la labor de los ministerios de sanidad correspondientes, teniendo en cuenta las mejores prácticas de otros países europeos. Se trata de un enfoque que integra en el proceso de toma de decisiones científicas los valores y prioridades de carácter social.

3.5. El CESE hace hincapié en la necesidad de reconocer la innovación tecnológica en el ámbito de la salud que cubra también los cuidados a escala local fuera del ámbito hospitalario. A medida que la población envejece⁽⁶⁾, aumentan las enfermedades crónicas y se incrementa la falta de autonomía, se hace necesaria la especialización y un uso más eficiente de las tecnologías y los métodos de intervención aplicados a la atención domiciliaria. Por este motivo, procede prever programas específicos de ETS con objeto de mejorar la asistencia y los cuidados a domicilio, no solo mediante el uso de nuevas tecnologías y la telemedicina, sino también a través de una mejora general de la calidad profesional de los servicios sanitarios.

3.6. A este respecto, el CESE destaca que este sector de la atención sanitaria a los ciudadanos europeos ha sido desarrollado y es gestionado a menudo por empresas de la economía social innovadoras, cuya presencia en este ámbito debe reconocerse y aprovecharse en mayor medida.

4. Objetivo de la presente propuesta

4.1. La propuesta de Reglamento de la UE sobre la ETS tiene por objeto contribuir a promover la disponibilidad de tecnologías sanitarias innovadoras para los pacientes de la UE, hacer un mejor uso de los recursos disponibles y mejorar la previsibilidad comercial.

4.2. El CESE considera adecuada la decisión de la Comisión de optar por la vía jurídica de un reglamento en lugar de otros instrumentos jurídicos, ya que ello garantizará una cooperación más directa y eficaz a nivel de los Estados miembros. Ahora bien, la obligación de utilizar la evaluación clínica conjunta en caso de que una tecnología haya sido objeto de tal evaluación no garantiza que los Estados miembros vayan a disponer de una ETS adecuada que pueda utilizarse para la toma de decisiones. Por ello, el carácter voluntario es una solución para ciertas categorías de ETS, tal como se señala en el artículo 19. Dado el riesgo de que el deseo de efectuar la ETS en un plazo limitado pueda menoscabar su calidad, es imperativo aplicar el artículo 29 de la propuesta de Reglamento, referente a la evaluación y el seguimiento.

4.3. La propuesta de Reglamento tiene también por objeto garantizar que las metodologías y procedimientos aplicados en la ETS sean más previsibles en toda la UE y que las evaluaciones clínicas conjuntas no se repitan a nivel nacional, evitando así duplicaciones y divergencias. Como se describe más detalladamente en el informe de evaluación de impacto, se considera que la opción preferida ofrece la mejor combinación de eficacia y eficiencia para alcanzar los objetivos políticos, al tiempo que se respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Contribuye de la mejor manera posible a los objetivos del mercado interior al promover la convergencia de los procedimientos y metodologías, reducir la duplicación (por ejemplo, de evaluaciones clínicas) y, por lo tanto, el riesgo de resultados divergentes, y contribuir así a mejorar la disponibilidad de las tecnologías sanitarias innovadoras para los pacientes. Sin embargo, dado que el acceso a las tecnologías y su utilización no son iguales en todos los Estados miembros, las necesidades en materia de ETS varían, sobre todo en lo que se refiere a las normas sobre la asistencia sanitaria. La falta de comparación directa o la aplicación de criterios intermedios en los ensayos clínicos que se utilizan para las autorizaciones de comercialización refuerzan la necesidad de realizar análisis adicionales. En consecuencia, el uso obligatorio de la ETS conjunta podría no ser plenamente viable y, como se ha indicado antes, para ciertas categorías de ETS quizá debería seguir aplicándose el principio de utilización voluntaria. Por consiguiente, es importante aclarar que, conforme al artículo 34, los Estados miembros podrán realizar una evaluación clínica utilizando medios distintos de las normas previstas en el capítulo III del presente Reglamento, a fin de garantizar que los Estados miembros puedan seguir teniendo la posibilidad de efectuar evaluaciones específicas adicionales cuando sea necesario.

4.4. El CESE está de acuerdo en que la propuesta de Reglamento proporciona a los Estados miembros un marco sostenible que les permite poner en común sus conocimientos científicos y reforzar la toma de decisiones basada en datos empíricos, y les apoya en sus esfuerzos por garantizar la sostenibilidad de los sistemas sanitarios nacionales. La opción preferida es también rentable en el sentido de que el coste queda ampliamente compensado con el ahorro que supone para

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.

los Estados miembros, la industria y las pymes la puesta en común de recursos, la eliminación de duplicaciones y la mejora de la previsibilidad comercial. La propuesta contiene disposiciones sobre el uso de herramientas, metodologías y procedimientos comunes en materia de ETS en toda la UE y establece los cuatro pilares siguientes para el trabajo conjunto de los Estados miembros a escala de la UE.

4.4.1. **Evaluaciones clínicas conjuntas** centradas en las tecnologías sanitarias más innovadoras con los mayores beneficios potenciales y el valor añadido para la UE.

4.4.2. **Consultas científicas conjuntas** a través de las cuales los desarrolladores de tecnologías sanitarias pueden solicitar el asesoramiento de los organismos de ETS con respecto a qué datos y pruebas es probable que se requieran a efectos de la ETS.

4.4.3. **Identificación de las tecnologías sanitarias emergentes** para garantizar que se determinen desde el principio las tecnologías sanitarias más prometedoras para los pacientes y los regímenes de salud y que estas queden cubiertas por el trabajo conjunto.

4.4.4. **Cooperación voluntaria** en ámbitos no cubiertos por la cooperación obligatoria, por ejemplo, en tecnologías sanitarias distintas de las de los medicamentos y los productos sanitarios (por ejemplo, intervenciones quirúrgicas) o en cuestiones económicas relacionadas con el uso de una tecnología sanitaria.

5. ¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han considerado? ¿Existe una opción preferida o no?

5.1. El CESE considera que la propuesta de Reglamento es plenamente acorde con los objetivos generales de la UE, incluidos el buen funcionamiento del mercado interior, la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y un programa ambicioso de investigación e innovación.

5.1.1. Además de la coherencia con estos objetivos políticos de la UE, la propuesta es también coherente con la legislación vigente de la UE sobre medicamentos y productos sanitarios, y complementaria de dicha legislación⁽⁷⁾. Por ejemplo, aunque el proceso de reglamentación y el proceso de ETS se mantendrán bien separados, al tener objetivos diferentes, hay oportunidades de crear sinergias, mediante el intercambio mutuo de información y una mejor armonización del calendario de los procedimientos entre las evaluaciones clínicas conjuntas propuestas y la autorización centralizada de comercialización de medicamentos⁽⁸⁾.

5.2. La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

5.2.1. El artículo 114 del TFUE permite la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, siempre que sean necesarias para el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior y garanticen al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud pública.

5.2.2. El artículo 114 del TFUE constituye también el fundamento jurídico adecuado teniendo en cuenta los objetivos de la propuesta, a saber, eliminar algunas de las divergencias existentes en el mercado interior con respecto a las tecnologías sanitarias causadas por las diferencias metodológicas y procedimentales de las evaluaciones clínicas realizadas en los Estados miembros, junto con la considerable duplicación de dichas evaluaciones en toda la UE.

5.2.3. De conformidad con el artículo 114, apartado 3, del TFUE, se ha tenido en cuenta un elevado nivel de protección de la salud humana en la preparación de la propuesta, que se espera que mejore la disponibilidad de tecnologías sanitarias innovadoras para los pacientes de la UE.

5.3. Asimismo, toda propuesta legislativa debe ajustarse al artículo 168, apartado 7, del TFUE, en virtud del cual la Unión debe respetar las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica. Esto incluye las decisiones sobre los niveles de precios y de reembolso, que no entran en el ámbito de aplicación de esta iniciativa.

5.3.1. Aunque está muy claro que los Estados miembros de la UE seguirán siendo responsables de la evaluación de los ámbitos no clínicos (por ejemplo, económicos, sociales o éticos) de las tecnologías sanitarias y de la toma de decisiones en materia de fijación de precios y reembolso, el CESE sugiere que, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a todos

⁽⁷⁾ La legislación pertinente incluye la Directiva 2001/83/CE, el Reglamento (CE) n.º 726/2004, el Reglamento (UE) n.º 536/2014, el Reglamento (UE) n.º 2017/745 y el Reglamento (UE) n.º 2017/746.

⁽⁸⁾ Hay que señalar que la necesidad de mejorar las sinergias ha sido reconocida por los Estados miembros en el documento de reflexión de la Red de ETS titulado «Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals» («Sinergias entre cuestiones reglamentarias y de ETS relativas a los productos farmacéuticos»), así como por la EUnetHTA y la Agencia Europea de Medicamentos en su informe conjunto «Informe sobre la aplicación del plan trienal de trabajo EMA-EUnetHTA para 2012-2015».

los ciudadanos, se analice y se lleve a cabo un estudio separado sobre una política común de fijación de precios en la UE para los medicamentos, los productos sanitarios y los sistemas *in vitro* en general, y **en particular para aquellos que han sido objeto de una ETS**, con el objetivo de mejorar el acceso de todos los ciudadanos europeos y evitar las exportaciones o importaciones paralelas basadas exclusivamente en el precio. Esto también contribuirá a prestar un apoyo eficaz a la labor de los comités nacionales competentes en materia de registros u observatorios de los precios máximos aceptables que existen en algunos países, en particular para los productos sanitarios.

5.4. Aunque en la exposición de motivos se afirma que «el término “tecnologías sanitarias” debe entenderse en un sentido amplio que incluye los medicamentos, los productos sanitarios o los procedimientos médicos y quirúrgicos, así como las medidas para la prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades utilizados en la asistencia sanitaria», cuando nos referimos al ámbito de aplicación las evaluaciones clínicas conjuntas se limitan a: los medicamentos sujetos al procedimiento centralizado de autorización de la comercialización, las nuevas sustancias activas y los productos existentes para los que la autorización de comercialización se amplía a una nueva indicación terapéutica, y determinadas clases de productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* para los que los paneles de expertos establecidos de conformidad con los Reglamentos (UE) 2017/745 y 2017/746 hayan emitido sus dictámenes o puntos de vista y que hayan sido seleccionados por el Grupo de Coordinación establecido con arreglo al Reglamento.

5.5. En el marco de la prevención de las enfermedades degenerativas, así como de la reducción de los ingresos hospitalarios impropios de personas de edad avanzada que no pueden valerse por sí mismas, deberían adoptarse medidas para mejorar la calidad de la asistencia sanitaria y social y, por consiguiente, la seguridad y el bienestar de los pacientes.

5.5.1. El CESE considera que el ámbito de aplicación del Reglamento debe ampliarse para incluir medidas preventivas como, por ejemplo, el apoyo a los hospitales para el control, la prevención y la reducción de las infecciones nosocomiales. Este ejemplo concreto hace referencia a las aproximadamente 37 000 ⁽⁹⁾ personas que mueren cada año en Europa por infecciones adquiridas en los hospitales, en vista de lo cual es urgente mejorar la seguridad de los pacientes y la calidad de los servicios sanitarios prestados, centrándose en la prevención de las infecciones nosocomiales y en el uso adecuado de antibióticos. Hasta ahora solo se han llevado a cabo estudios a nivel nacional, que ponen de manifiesto todas las deficiencias que esta propuesta específica pretende subsanar.

6. ¿Cuáles son los costes de la opción preferida?

6.1. El CESE considera que la opción preferida es rentable, en el sentido de que el coste queda ampliamente compensado con el ahorro que supone para los Estados miembros y la industria ⁽¹⁰⁾ la puesta en común de recursos, la eliminación de duplicaciones y la mejora de la previsibilidad comercial.

A fin de garantizar la disponibilidad de recursos suficientes ⁽¹¹⁾ para las iniciativas comunes previstas en la propuesta de Reglamento, el CESE apoya la idea de proporcionar una financiación adecuada para el trabajo conjunto y la cooperación voluntaria, así como para el marco de apoyo destinado a estas actividades. La financiación debe abarcar los costes de elaboración de los informes de las evaluaciones clínicas conjuntas, así como los de las consultas científicas conjuntas. Los Estados miembros también deben tener la posibilidad de enviar a la Comisión expertos nacionales en comisión de servicios para apoyar a la secretaría del Grupo de Coordinación, tal como se menciona en el artículo 3.

6.2. Los costes de los controles se incluyen en los costes asignados al ejercicio de identificación de nuevas tecnologías emergentes que deben evaluarse a nivel de la UE y las evaluaciones clínicas conjuntas. La cooperación con los organismos pertinentes para los medicamentos y los productos sanitarios minimizará los riesgos de errores cuando se elabore el programa de trabajo del Grupo de Coordinación. Como también menciona la Comisión, el Grupo de Coordinación estará compuesto por representantes nacionales de los organismos de los Estados miembros competentes en materia de ETS, y sus subgrupos se compondrán de técnicos especializados encargados de llevar a cabo las evaluaciones. También se prevé proporcionar formación a los organismos nacionales de ETS con el fin de garantizar que los Estados miembros con menos experiencia cumplan los requisitos de la ETS, aunque esto no se menciona explícitamente en la propuesta.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>.

⁽¹⁰⁾ El ahorro de costes vinculado a las evaluaciones conjuntas (REA) podría ascender a 2 670 000 EUR al año.

⁽¹¹⁾ El coste total de la opción preferida se ha estimado en unos 16 millones EUR.

6.3. El gasto total de la UE en asistencia sanitaria (pública y privada) asciende aproximadamente a 1,3 billones EUR anuales⁽¹²⁾ (incluidos 220 000 millones EUR para medicamentos⁽¹³⁾ y 100 000 millones EUR para productos sanitarios⁽¹⁴⁾). Así pues, el gasto sanitario representa por término medio alrededor del 10 % del PIB de la UE⁽¹⁵⁾.

6.4. El CESE está de acuerdo en que es probable que el gasto sanitario aumente en los próximos años, habida cuenta de factores como el envejecimiento de la población europea, el aumento de las enfermedades crónicas y la aparición de nuevas tecnologías complejas, si bien, al mismo tiempo, los Estados miembros también se enfrentan a restricciones presupuestarias cada vez mayores.

6.5. El CESE opina también que esta evolución obligará a los Estados miembros a seguir mejorando la eficiencia de los presupuestos sanitarios, centrándose en tecnologías eficaces y manteniendo al mismo tiempo los incentivos a la innovación⁽¹⁶⁾.

6.6. El CESE apoya que en algunos países se pueda recurrir a incentivos fiscales, así como una posible revisión al alza del umbral de la ayuda estatal conforme a la reglamentación *de minimis*: una propuesta que cabría considerar es la posibilidad de revisar al alza dicho umbral desde los actuales 200 000 EUR a al menos 700 000 EUR para las pymes que operan en los sectores de la salud, la asistencia social y la atención médica, e introducir requisitos de calidad adicionales tales como el trabajo en proyectos que requieran la participación de varias empresas, la inversión en investigación e innovación o la reinversión de todos los beneficios en la propia empresa. Estas medidas podrían ser útiles para animar a las pymes y a las empresas de la economía social a invertir más en investigación, innovación y desarrollo de colaboraciones en red⁽¹⁷⁾. El CESE opina asimismo que los Estados miembros deberían apoyar y financiar ideas e iniciativas relevantes que provengan de empresas emergentes.

6.7. El CESE opina que la financiación pública es muy importante para la ETS, y considera que podría reforzarse considerablemente si se establece una cooperación para el trabajo conjunto y se evita la duplicación de esfuerzos. Se calcula que cada ETS nacional cuesta unos 30 000 EUR a los organismos nacionales y 100 000 EUR al sector sanitario⁽¹⁸⁾. Suponiendo que diez Estados miembros realizaran una ETS de la misma tecnología y que estas evaluaciones se sustituyeran por un informe conjunto, podría lograrse un ahorro del 70 %, incluso en la hipótesis de que, debido a la mayor necesidad de coordinación, el coste de una evaluación conjunta triplicara el coste de un único informe nacional. Se trata de recursos que podrían ahorrarse o reasignarse a otras actividades relacionadas con la ETS. Sin embargo, dado el elevado coste de las nuevas tecnologías, es crucial que la ETS utilizada por un Estado miembro para decidir el reembolso de una tecnología esté en consonancia con el arsenal terapéutico de dicho Estado miembro. Por ejemplo, para los tratamientos oncológicos, cuyo coste suele superar los 100 000 EUR por paciente, una evaluación clínica inadecuada tendrá un coste muy superior a las cantidades ahorradas por la evaluación conjunta. Es importante señalar que la Coalición Europea de Enfermos de Cáncer (ECPC, por sus siglas en inglés) acoge con satisfacción la propuesta y subraya que, al evitar la duplicación de esfuerzos, las

⁽¹²⁾ Datos de Eurostat. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Industria farmacéutica: un sector estratégico de la economía europea», DG GROW, 2014.

Eurostat: costes de provisión de asistencia sanitaria para todos los Estados miembros, datos de 2012 o últimos datos disponibles. En los casos de Irlanda, Italia, Malta y el Reino Unido, estas cifras se complementan con los datos anuales para la salud de la OMS (media anual del tipo de cambio del BCE).

⁽¹³⁾ Eurostat data, in DG GROW SWP, 2014, «Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy» («Industria farmacéutica: un sector estratégico de la economía europea»).

⁽¹⁴⁾ Comunicación «Productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* seguros, eficaces e innovadores en beneficio de los pacientes, los consumidores y los profesionales de la salud» [COM(2012) 540 final]. Cálculos del Banco Mundial, EDMA, Espicom y Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Comisión Europea. «European Semester Thematic Fiche: Health and Health systems» («Ficha temática del Semestre Europeo: Salud y regímenes de salud»), 2015. DG ECFIN. Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU (Políticas de contención de costes en el gasto público farmacéutico en la UE), 2012. Véase también http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf.

⁽¹⁶⁾ DG ECFIN, «Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU» (Políticas de contención de costes en el gasto público farmacéutico en la UE), 2012.

⁽¹⁷⁾ En la actualidad, el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 prevé un umbral de 200 000 EUR en tres años en concepto de ayudas estatales que pueden reconocerse a las empresas, incluidas desgravaciones fiscales. En 2008, la UE, a través del «Plan de recuperación», aumentó temporalmente el umbral a 500 000 EUR como respuesta a la crisis económica. Debe reconocerse que el impacto del aumento de la demanda de servicios de salud, en particular por lo que respecta a la incidencia de la falta de autosuficiencia, constituye una de las principales partidas de gasto en los regímenes de salud de los Estados miembros, por lo que sería útil prever un régimen especial que ofrezca incentivos y ayudas, en particular para las empresas que se dedican a prestar servicios locales de asistencia social.

⁽¹⁸⁾ Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN), «The 2015 Ageing Report», («Informe de 2015 sobre el envejecimiento demográfico»), 2015. OCDE, 2015, Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges («Gastos y políticas del sector farmacéutico: tendencias pasadas y retos futuros»).

evaluaciones clínicas conjuntas obligatorias eliminarían el riesgo de resultados divergentes y, por lo tanto, minimizarían los retrasos en el acceso a nuevos tratamientos ⁽¹⁹⁾. Por otra parte, la Asociación Internacional de Mutualidad (AIM, asociación internacional de pagadores de atención sanitaria sin ánimo de lucro) se congratula de que la Comisión Europea proponga dar un estatuto más permanente a la cooperación de la UE en materia de ETS. [...] Además, a la AIM le preocupa que, con solo una evaluación clínica en la UE, se ejerza más presión para que esta ETS se realice lo antes posible, en detrimento potencial de la calidad y la seguridad de la atención ⁽²⁰⁾.

6.8. Como se prevé que las consecuencias presupuestarias de la propuesta surtan efecto a partir de 2023, la contribución del presupuesto de la UE posterior a 2020 se discutirá en el marco de la elaboración de las propuestas de la Comisión para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) y reflejará el resultado de las negociaciones del MFP posterior a 2020.

6.9. Dados los enormes intereses económicos que hay en juego, el sector de las tecnologías sanitarias es proclive a los conflictos de interés. Es sumamente importante que la ETS se organice de manera objetiva, transparente e independiente.

7. ¿Cómo se verán afectadas las pymes y las microempresas?

7.1. La propuesta es importante para las pequeñas y medianas empresas, que ocupan un lugar predominante en el sector de los productos sanitarios, como se ha señalado en el punto 4.2. Sin embargo, no se prevén disposiciones específicas para las microempresas, ya que no se espera que estas desempeñen un papel importante para introducir nuevas tecnologías sanitarias en el mercado. El CESE considera que la propuesta en principio beneficiará a las pymes, así como a las empresas de la economía social que operan en el sector, al reducir la carga administrativa y los costes de cumplimiento relacionados con la presentación múltiple de documentación para cumplir los diferentes requisitos nacionales en materia de ETS, pero no está de acuerdo con la ausencia de disposiciones específicas para las pymes. En particular, las evaluaciones clínicas conjuntas y las consultas científicas conjuntas previstas por la propuesta aumentarían la previsibilidad comercial para la industria. Esto es especialmente pertinente para las pymes y las empresas sociales, que suelen tener carteras de productos más pequeñas y recursos y capacidades específicos más limitados en materia de ETS. Hay que señalar que la propuesta no prevé tasas para las evaluaciones clínicas conjuntas o las consultas científicas conjuntas, lo que también es muy importante por lo que respecta al empleo (es decir, la reducción del desempleo). Se espera que la mejora de la previsibilidad comercial debida al trabajo conjunto en materia de ETS en toda la UE incida positivamente en la competitividad del sector de las tecnologías sanitarias de la UE. La infraestructura de TI prevista por la propuesta se basa en herramientas de TI estándar (por ejemplo, para bases de datos, intercambio de documentos o publicación a través de internet), aprovechando herramientas ya desarrolladas por las acciones conjuntas EUnetHTA.

7.2. Un incentivo económico práctico para las pymes podría consistir en fomentar su participación en los programas europeos de financiación del desarrollo al amparo de los marcos estratégicos nacionales de referencia (MENR) más allá de 2020. Los actuales programas para el período 2014-2020 contienen disposiciones específicas en materia de investigación y desarrollo destinadas a reducir la pobreza y el desempleo.

7.2.1. El CESE considera que estos programas no solo deben mantenerse, sino también ampliarse en el marco más general de los principios de la propuesta de Reglamento, y deben servir para incentivar la investigación, el desarrollo y el espíritu de innovación. La propuesta no menciona nada en relación con los terceros países, pero el CESE considera que en el marco de la propuesta no debería excluirse la cooperación cuando exista un acuerdo comercial bilateral. En última instancia, se deja todo en manos del usuario final y de sus decisiones.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf).

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido

[COM(2018) 20 final — 2018/0005 (CNS)]

sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas

[COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS)]

sobre la propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido

[COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS)]

y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo

[COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	26.3.2018
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	198/5/10

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión y recomienda a los Estados miembros que la adopten y la apliquen con celeridad, pues la excesiva fragmentación del régimen del IVA en el mercado interior crea obstáculos injustificados para el desarrollo de las pequeñas empresas.

1.2 El CESE está de acuerdo con el objetivo de la Comisión de que las medidas incluidas en este paquete deben redundar en beneficio del consumidor final. No obstante, el CESE considera que los tipos reducidos y las exenciones aplicados con arreglo al artículo 98, apartados 1 y 2, de la propuesta de Directiva 2018/0005 (CNS), deben aplicarse principalmente con el fin de alcanzar, de manera coherente, un objetivo de interés general. Un objetivo de estas características en ocasiones lo persiguen (por ejemplo, en el caso de los servicios de asistencia social y educativos) organismos intermedios que no son consumidores finales. Por otra parte, el CESE considera que el sistema debería ser accesible, gracias al aumento de los umbrales, no solo a las microempresas, sino también a las pymes.

1.3 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de establecer una «lista negativa» de los bienes y servicios a los que no se apliquen las reducciones previstas en la propuesta de Directiva, pero advierte de que dicha lista no debe afectar indebidamente a la libertad de los Estados miembros de establecer tipos reducidos para determinados productos de interés general. Debe permitirse a los Estados miembros seguir aplicando tipos reducidos a los productos que están sujetos a tipos reducidos según las excepciones existentes establecidas en la actual Directiva 2006/112/CE.

1.4 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios. El CESE considera que este enfoque plantea dificultades de interpretación, por ejemplo, en la gestión de servicios complejos, en particular de aquellos prestados por redes de empresas, agrupaciones y consorcios. Así pues, pueden surgir ambigüedades de interpretación en caso de que un servicio prestado por una empresa de un grupo se abone a la sociedad matriz que, posteriormente, lo vuelve a facturar a la empresa que lo llevó a cabo. Si en esta situación no se aplican los mismos tipos preferenciales, aumentan los costes que, en última instancia, aunque sea de manera indirecta, afectan al usuario final.

1.5 El CESE considera que los ambiciosos objetivos fijados por la Comisión en el marco de este paquete legislativo solo podrán alcanzarse si los Estados miembros hacen los esfuerzos necesarios para adoptar el sistema definitivo del IVA en un plazo de tiempo razonable.

1.6 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de permitir a los Estados miembros que utilicen dos tipos reducidos del 5 % como mínimo y un tipo reducido inferior al 5 %, y considera que deben aplicarse, como ya ocurre en algunos Estados miembros, a determinadas categorías de productos y servicios. El CESE recomienda a los Estados miembros que mantengan las reducciones aplicadas actualmente a determinadas clases de productos o servicios de interés general. Además, el CESE considera que los Estados miembros deberían proponer una lista de bienes y servicios a los que pudieran aplicarse los tipos reducidos a fin de respaldar el acceso de las pymes al mercado interior. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo.

1.7 El Comité desea llamar la atención de los Estados miembros sobre aspectos importantes del régimen del IVA aplicado a las organizaciones y asociaciones que prestan asistencia a las personas desfavorecidas. En la mayoría de los casos, no pueden recuperar cantidades importantes de IVA, lo que reduce considerablemente su capacidad de prestar asistencia a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos. Por este motivo, el Comité recomienda que las instituciones de la UE y los Estados miembros eximan a estas organizaciones del régimen del IVA. Asimismo, el CESE considera que los abogados de oficio o aquellos que trabajan desinteresadamente no deberían estar sujetos al IVA, siempre que no obtengan ingresos o que los ingresos sean muy reducidos.

1.8 El CESE recomienda a los Estados miembros que destinen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para las instituciones encargadas de luchar contra los delitos en el ámbito del IVA con el fin de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento propuesto por la Comisión. Asimismo, el CESE considera útil que los Estados miembros estudien la posibilidad de hacer un mejor uso de la tecnología digital en la lucha contra el fraude del IVA y de promover el cumplimiento voluntario mediante el aumento de la transparencia de la legislación europea en materia de IVA.

2. La propuesta de la Comisión Europea

2.1 En abril de 2016 la Comisión Europea publicó un plan de acción ⁽¹⁾ sobre la modernización del sistema europeo del IVA. La propuesta de la Comisión incluye tres propuestas de Directiva ⁽²⁾ y una propuesta de Reglamento ⁽³⁾ que prosigue la ejecución del plan.

2.2 Estas tres propuestas de Directiva proponen modificar la Directiva 2006/112/CE del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. Las modificaciones propuestas conciernen el régimen especial para las pymes, los tipos mínimos del IVA y el respeto del tipo impositivo normal mínimo.

2.3 Las normas europeas en materia del IVA se remontan a hace más de veinte años y se basan en el principio del origen. La Comisión quiere mejorarlas a fin de crear un sistema definitivo del IVA para el comercio transfronterizo de bienes entre empresas, que debería basarse en la tributación en el Estado miembro de destino.

2.4 La propuesta de la Comisión tiene por objeto establecer la igualdad de trato de los Estados miembros mediante el establecimiento de un tipo reducido único al que no se aplique el requisito mínimo y dos tipos reducidos de al menos el 5 %. La Comisión también propone mantener el mínimo de 15 % para el tipo normal del IVA.

2.5 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios en el caso del comercio intracomunitario. La Comisión también propone que las medidas incluidas en este paquete redunden en beneficio del consumidor final.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final — Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final — Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final — Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido.

2.6 La propuesta de Reglamento propone la modificación del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, que incluye medidas de consolidación de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. Las principales modificaciones presentadas incluyen el intercambio de información sin solicitud previa, las auditorías conjuntas, los procedimientos de devolución del IVA a sujetos pasivos no establecidos en el Estado en el que se devenga la devolución, el refuerzo de Eurofisc mediante una capacidad conjunta de análisis de riesgos y la posibilidad de coordinar las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y Europol y cooperar con estos organismos para revelar los casos graves de fraude y con la Fiscalía Europea, la actualización de las condiciones aplicables al intercambio de información así como la transmisión de datos sobre los procedimientos aduaneros 42/63 y de los datos de matriculación de vehículos entre las autoridades tributarias⁽⁴⁾.

3. Observaciones generales y específicas

3.1 Habida cuenta de la excesiva fragmentación del sistema del IVA a escala de los Estados miembros y su ineficacia en relación con posibles fraudes, así como los obstáculos que pone a las pequeñas empresas en el comercio o la inversión, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión y recomienda a los Estados miembros que la adopten y la apliquen con celeridad.

3.2 La Comisión considera que los tipos reducidos no deben aplicarse a los bienes y servicios que constituyen insumos intermedios. Sin embargo, este enfoque plantea dificultades de interpretación, por ejemplo, en la gestión de servicios complejos, en particular de aquellos prestados por redes de empresas, agrupaciones y consorcios. Así pues, pueden surgir ambigüedades de interpretación en caso de que un servicio prestado por una empresa de un grupo se abone a la sociedad matriz que, posteriormente, lo vuelve a facturar a la empresa que lo llevó a cabo. Si en esta situación no se aplican los mismos tipos preferenciales, aumentan los costes que, en última instancia, aunque sea de manera indirecta, afectan al usuario final.

3.3 La Comisión propone que, en el futuro, el régimen del IVA se base en el principio del país de destino. El CESE considera que esto debería ser un paso importante hacia el régimen definitivo del IVA y anima a la Comisión y a los Estados miembros a que aceleren este proceso y aclaren la definición de los distintos bienes y servicios.

3.4 La Comisión propone que el tipo normal mínimo del IVA se mantenga en el 15 %. El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que para la mayoría de los Estados miembros el IVA es una de las principales fuentes de ingresos del presupuesto público y por ello respalda la propuesta de la Comisión.

3.5 La mayoría de los Estados miembros aplican tipos reducidos del IVA a productos alimenticios, medicamentos, libros y algunos servicios básicos como la sanidad y la asistencia social. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de permitir a los Estados miembros que utilicen dos tipos reducidos del 5 % como mínimo y un tipo reducido inferior al 5 %, y considera que deben aplicarse, como ya ocurre en algunos Estados miembros, a determinadas categorías de productos y servicios. El uso de estos tipos reducidos aumenta la necesidad de informar a las pymes que también operan fuera del mercado nacional. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo.

3.6 La Comisión muestra que, con el nuevo régimen, basado en el principio del país de destino, podrían surgir distorsiones de la competencia para determinados servicios o productos. Para acabar con esta situación, la Comisión propone establecer una «lista negativa», basada en las clasificaciones estadísticas de los productos y servicios sujetos al tipo normal del IVA. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión y destaca la obligación de los Estados miembros de respetar dicha lista, pero advierte de que es importante que el establecimiento de la lista no afecte indebidamente a la libertad de los Estados miembros de fijar tipos reducidos para determinados productos de interés general. Debe permitirse a los Estados miembros seguir aplicando tipos reducidos a los productos que están sujetos a tipos reducidos según las excepciones existentes establecidas en la actual Directiva 2006/112/CE. Por lo tanto, la lista negativa propuesta por la Comisión Europea (anexo III bis) debe tener en cuenta las normas ya establecidas que se aplican en los Estados miembros. En cualquier caso, debe quedar claro que este tipo reducido del IVA puede mantenerse en lo que respecta a la prestación de servicios de gran intensidad de mano de obra, en particular por parte de las pymes.

3.7 Habida cuenta de que el nuevo sistema del IVA para las pequeñas empresas propuesto por la Comisión pretende respaldarlas al permitir que se beneficien de las oportunidades que ofrece el mercado único, el CESE considera que los límites máximos propuestos en el artículo 284, apartado 1, y el artículo 284, apartado 2, letra a), deberían corresponder mejor con el importe del volumen de negocios fijado en el artículo 280 bis, apartado 1. En otras palabras, aunque la propuesta de la Comisión fija el volumen de negocios anual máximo hasta el que las microempresas podrán beneficiarse de las excepciones previstas en la propuesta de Directiva en 85 000 euros, el límite para el volumen de las ventas

⁽⁴⁾ Para más información, véanse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> y http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_es.htm.

transfronterizas es de 100 000 euros, lo que significa que el régimen propuesto es más bien aplicable a las microempresas. El CESE considera que los límites deberían fijarse de manera que las pymes quedaran cubiertas por el nuevo régimen. También sería deseable que las medidas destinadas a las pymes pudieran aplicarse también a las empresas de la economía social, en particular cuando presten servicios de asistencia social y educativos. Asimismo, el CESE considera que se necesitan medidas suplementarias que permitan a las pymes beneficiarse de la reducción de las cargas administrativas que, según el régimen propuesto por la Comisión, solo se aplica a las microempresas.

3.8 El CESE considera que, para respaldar el acceso de las pymes al mercado interior de la UE, los Estados miembros deberían confeccionar una lista de productos y servicios a los que se aplican tipos reducidos del IVA. La lista debería estar disponible para el sector empresarial en toda Europa.

3.9 El CESE acoge favorablemente las simplificaciones propuestas por la Comisión por lo que respecta a las obligaciones de registro y de información que incumben a las pequeñas empresas y considera que estas fomentarán que se desarrollen más rápidamente y tengan un acceso más fácil al mercado único.

3.10 En consecuencia, aunque está de acuerdo con el objetivo de la Comisión de que las medidas incluidas en este paquete deben redundar en beneficio del consumidor final, el CESE considera que los tipos reducidos y las exenciones aplicados con arreglo al artículo 98, apartados 1 y 2, de la propuesta de Directiva 2018/0005 (CNS), deben aplicarse principalmente con el fin de alcanzar, de manera coherente, un objetivo de interés general. Un objetivo de estas características en ocasiones lo persiguen (por ejemplo, en el caso de los servicios de asistencia social y educativos) organismos intermedios que no son consumidores finales. Por otra parte, con el fin de facilitar a todos los ciudadanos el acceso a la defensa jurídica, es importante prever un tipo reducido de IVA para los servicios que prestan los abogados a los grupos desfavorecidos en materia de defensa jurídica.

3.11 El CESE reconoce que las normas incluidas en el segundo paquete no cubren de manera exhaustiva el ámbito del IVA. No obstante, el Comité desea llamar la atención de los Estados miembros sobre aspectos importantes del régimen del IVA aplicado a las organizaciones y asociaciones que prestan asistencia a las personas desfavorecidas. En la mayoría de los casos, no pueden recuperar cantidades importantes de IVA, lo que reduce considerablemente su capacidad de prestar asistencia a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos.

3.12 La Comisión propone 2022 como fecha de transposición de la Directiva. El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que consideren un plazo de aplicación más breve, habida cuenta de que el nuevo régimen facilita la actividad de las pequeñas empresas y aumenta las oportunidades de las que pueden beneficiarse en el mercado único. El CESE propone que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, lance una importante campaña de información en los medios de comunicación destinada a fomentar el nuevo sistema del IVA y sus requisitos.

3.13 Teniendo en cuenta la pérdida total de 152 000 millones de euros en 2015 registrada por los Estados miembros en el ámbito de la recaudación del IVA, el CESE acoge favorablemente las medidas propuestas por la Comisión en su propuesta de Reglamento sobre la cooperación administrativa. La participación de la OLAF y de la Fiscalía Europea, junto con Eurofisc, en la investigación del fraude del IVA registrado en el caso de las operaciones transfronterizas mejorará la capacidad de identificar el fraude a escala de los Estados miembros.

3.14 El CESE recomienda a los Estados miembros que destinen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para las instituciones encargadas de luchar contra los delitos en el ámbito del IVA con el fin de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento propuesto por la Comisión. Asimismo, el CESE considera útil que los Estados miembros estudien la posibilidad de hacer un mejor uso de la tecnología digital en la lucha contra el fraude del IVA y en la mejora del cumplimiento voluntario.

3.15 El CESE reitera la propuesta de crear un foro⁽⁵⁾ que garantice un intercambio de buenas prácticas en la recaudación de ingresos, identifique posibilidades para aumentar la capacidad administrativa de los Estados miembros en la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA en las operaciones transfronterizas y mejore el funcionamiento del mercado interior. La Comisión debe crear este foro.

3.16 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los ambiciosos objetivos fijados por la Comisión en el marco de este paquete legislativo solo podrán alcanzarse si los Estados miembros hacen los esfuerzos necesarios para adoptar el sistema definitivo del IVA en un plazo de tiempo razonable.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Véase también el Dictamen ECO/442 del CESE «Paquete sobre la reforma del IVA (I)» (pendiente de publicación en el DO).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea»

[COM(2017) 797 final — 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Coponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consulta	Consulta del Consejo de la Unión Europea: 10.1.2018 Consulta del Parlamento Europeo: 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 153, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	25.4.2018
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	164/22/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya los esfuerzos emprendidos por la Comisión para hacer más transparentes y previsibles las condiciones laborales de todos los trabajadores, en particular los que desempeñan empleos atípicos, como un paso concreto hacia la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

1.2. El CESE lamenta que no haya sido posible revisar y actualizar en el marco del diálogo social la Directiva 91/533/CEE (Directiva sobre la obligación de informar por escrito). Señala que los interlocutores sociales desempeñan una función específica en la regulación transparente y previsible de las condiciones laborales a través del diálogo social y la negociación colectiva, respetando la diversidad inherente a los Estados miembros y las prácticas nacionales.

1.3. El CESE señala, además, que según el informe REFIT la actual Directiva 91/533/CEE sigue aportando un claro valor añadido, logra su finalidad, mantiene su importancia dentro del acervo y sigue siendo pertinente para todas las partes interesadas. Sin embargo, constata deficiencias en cuanto a la eficacia, el ámbito de aplicación personal y la puesta en práctica de la Directiva.

1.4. Algunos de los Estados miembros han abordado los desafíos que plantean las formas de empleo atípico y han adoptado medidas de salvaguardia mediante convenios colectivos, diálogo social o legislación con el fin de garantizar unas condiciones laborales justas y unas transiciones con trayectorias profesionales diversas en los mercados de trabajo, y el Comité lo celebra expresamente. La Comisión debería aclarar qué tipos de protección conviene mantener, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales.

1.5. El CESE está de acuerdo con los objetivos de la propuesta de la Comisión para una Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, que deberían desembocar en una mejor protección de los trabajadores, en particular aquellos que desempeñan empleos atípicos. El CESE señala que solo una propuesta equilibrada, jurídicamente adecuada, inequívoca y suficientemente motivada podrá garantizar la convergencia necesaria y asegurar la aplicación coherente en el mercado de trabajo europeo de las obligaciones derivadas de la Directiva propuesta.

1.6. El CESE reconoce la situación particular de las personas físicas que actúan como empleadores, así como de las microempresas y las pequeñas empresas, que podrían no disponer de los mismos recursos que las empresas medianas y grandes a la hora de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva propuesta. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembros faciliten el apoyo y la asistencia adecuados a tales entidades para ayudarles a cumplir dichas obligaciones. Buen ejemplo de ello es el uso de cartas modelo y plantillas, como prevé la propuesta de Directiva, aunque deberían explorarse otras medidas prácticas.

1.7. Con objeto de garantizar la eficacia de los derechos previstos por el Derecho de la Unión, debería actualizarse el ámbito de aplicación personal de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito para abordar la evolución del mercado de trabajo, respetando al mismo tiempo las prácticas nacionales. Según la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido en su jurisprudencia criterios para decidir si concurre la condición de trabajador que son adecuados para determinar el ámbito de aplicación personal de esta Directiva. La definición del concepto de trabajador se basa en estos criterios. La Comisión debería contemplar la posibilidad de emitir orientaciones para ayudar a los empresarios a cumplir sus obligaciones y sensibilizar a los trabajadores, reduciendo así el riesgo de litigio.

1.8. El CESE insiste en que aunque los Estados miembros deben poder determinar, en el marco del diálogo social, a quién se aplica el concepto de «trabajador», ello debe interpretarse a la luz de la finalidad de la Directiva, que es «fomentar un empleo más seguro y previsible, garantizando al mismo tiempo el poder de adaptación del mercado laboral y mejorando las condiciones de vida y de trabajo». El CESE destaca que los trabajadores domésticos, los marineros y los pescadores deben entrar en su ámbito de aplicación. Las condiciones laborales de la gente de mar ya están reguladas en gran medida por el acuerdo alcanzado por los interlocutores sociales europeos sobre el Convenio de la OIT sobre el trabajo marítimo de 2006, que figura como anexo a la Directiva 2009/13/CE del Consejo.

1.9. El CESE señala que el criterio inherente a la definición de trabajador, según el cual este actúa bajo la dirección de otra persona, podría dificultar la inclusión de los trabajadores de las plataformas en línea. Por lo tanto, recomienda que se aclare este extremo para que estos trabajadores puedan también acogerse a la protección de la Directiva. El CESE considera, no obstante, que los trabajadores que utilicen las plataformas y sean verdaderamente autónomos e independientes deberían quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

1.10. El CESE recomienda aclarar el ámbito de aplicación personal de la Directiva con respecto a la definición de empleador, que considera impreciso en su versión actual.

1.11. El CESE apoya la versión revisada de la obligación de facilitar información a los trabajadores sobre sus condiciones de trabajo cuando comienza o se modifica una relación laboral, y la aclaración de que debe procederse a ello, como muy tarde, al inicio de dicha relación o cuando surtan efecto los cambios. El CESE reconoce que pueden existir motivos operativos justificados para permitir cierta flexibilidad en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas, garantizando al mismo tiempo que los trabajadores son informados de sus condiciones de trabajo lo más cerca posible al comienzo de su relación laboral.

1.12. El CESE toma nota de que la propuesta permite a los interlocutores sociales concluir convenios colectivos que se aparten de los requisitos mínimos relativos a las condiciones de trabajo. El CESE está de acuerdo siempre que se cumplan los objetivos de la Directiva y que la protección general de los trabajadores sea aceptable y no se vea menoscabada por ello.

1.13. El CESE considera que el trabajo según demanda no puede mantenerse como forma de empleo salvo que se establezca un período de referencia adecuado y se informe debidamente por adelantado. El CESE recomienda que los contratos laborales que prevean trabajo según demanda garanticen la prestación de un determinado número de horas o el pago correspondiente.

1.14. El CESE respalda las disposiciones relativas a los requisitos mínimos relativos a las condiciones laborales, especialmente en lo que se refiere a la duración del período de prueba, las restricciones a la prohibición del empleo en paralelo, la previsibilidad mínima del trabajo, la transición a otra forma de empleo si está disponible y la dispensación de la formación gratuita necesaria para que el trabajador realice sus tareas. Sin embargo, el CESE recomienda aclarar determinados aspectos y aconseja que se mantenga la responsabilidad en la esfera nacional con arreglo a las prácticas nacionales tanto jurídicas como de diálogo social.

1.15. El CESE considera que para la aplicación efectiva de la Directiva conviene proteger los derechos de los trabajadores contra el despido, o medidas de efecto equivalente, por haber invocado sus derechos conforme a la Directiva. En tales circunstancias, es razonable que el empleador pueda verse obligado, a petición del trabajador, a fundamentar los motivos del despido por escrito.

1.16. La propuesta prevé instrumentos con los que sancionar el incumplimiento de las obligaciones de información establecidas por la Directiva. El CESE llamó la atención sobre este vacío legal en un dictamen anterior y solicitó que se colmara. El CESE considera que las sanciones, en caso de que estén justificadas, deben ser equivalentes al importe del perjuicio sufrido por el trabajador. El CESE acoge favorablemente lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, que concede al empleador quince días para suministrar la información que falta.

1.17. La propuesta establece unas normas mínimas para la convergencia y es importante que los trabajadores que actualmente gozan de mejores derechos materiales no se vean expuestos a un deterioro de dichos derechos cuando se aplique la Directiva. Por ello, el CESE apoya explícitamente la cláusula de no regresión incluida en la propuesta. No obstante, el CESE recomienda que, además de garantizar que no disminuirá el nivel general de protección, la Directiva también debería explicitar más claramente que no se permitirá ningún deterioro de las condiciones laborales en los distintos ámbitos específicos que abarca la Directiva.

2. Contexto de la propuesta

2.1. La propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea [2017/0355 (COD)] tiene como finalidad sustituir a la actual Directiva 91/533/CEE, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (Directiva sobre la obligación de informar por escrito). También está previsto que complete otras directivas de la UE vigentes.

2.2. La propuesta tiene su fundamento jurídico en el artículo 153, apartado 2, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y parte de una evaluación REFIT de la legislación vigente de la UE. Según el informe REFIT, la Directiva sobre la obligación de informar por escrito aporta un claro valor añadido, logra su finalidad, mantiene su importancia dentro del acervo y sigue siendo pertinente para todas las partes interesadas. Sin embargo, se constatan deficiencias en cuanto a la eficacia, el ámbito de aplicación personal y la puesta en práctica de la Directiva.

2.3. Se considera que el coste de la elaboración de una declaración por escrito nueva o revisada se estima entre 18 y 153 euros para las pymes y entre 10 y 45 euros para las empresas de mayor tamaño. Las empresas también tendrían costes únicos relacionados con la familiarización con la nueva Directiva: por término medio, 53 euros las pymes y 39 euros las empresas de mayor tamaño. Se prevé que los costes relacionados con dar respuesta a las peticiones de una nueva forma de empleo sean similares a los derivados de la emisión de una nueva declaración por escrito.

2.4. Los empleadores prevén, asimismo, modestos costes indirectos (asesoramiento jurídico, sistemas de programación revisados, tiempo de gestión de recursos humanos, información al personal, etc.). La flexibilidad solo se perderá de forma tangencial (por ejemplo, para el pequeño porcentaje de trabajadores que hagan un uso extensivo de las formas de empleo con mayor flexibilidad).

2.5. El 26 de abril de 2017 y el 21 de septiembre de 2017, la Comisión puso en marcha dos fases de la consulta a los interlocutores sociales europeos sobre la posible orientación y sobre el contenido de la acción de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 del TFUE. Los interlocutores sociales expresaron puntos de vista divergentes sobre la necesidad de adoptar medidas legislativas para revisar la Directiva 91/533/CEE. El CESE señala, al igual que en un dictamen anterior, que incumbe principalmente a los interlocutores sociales negociar en el marco del diálogo social unas condiciones laborales transparentes y previsibles⁽¹⁾ y lamenta la falta de acuerdo entre los interlocutores sociales para entablar negociaciones directas con el fin de alcanzar un acuerdo a escala de la Unión.

2.6. La Comisión señala que, desde la adopción de la Directiva 91/533/CEE relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (denominada Directiva sobre la obligación de informar por escrito), el entorno laboral ha cambiado significativamente. En los últimos veinticinco años, ha habido una flexibilización creciente del mercado laboral. En 2016, una cuarta parte de los contratos de trabajo correspondía a formas «no convencionales» de empleo y en los últimos diez años más de la mitad de todos los nuevos puestos de trabajo eran «no convencionales». La digitalización también ha facilitado la creación de nuevas formas de empleo.

2.7. La Comisión observa en la propuesta que la flexibilidad inherente a las nuevas formas de empleo ha sido un importante motor de creación de empleo y de crecimiento del mercado laboral. Desde 2014, se han creado más de cinco millones de puestos de trabajo, de los cuales casi un 20 % corresponden a nuevas formas de empleo.

2.8. La Comisión reconoce, sin embargo, que estas tendencias también han provocado inestabilidad y una mayor falta de previsibilidad en determinadas relaciones laborales, especialmente para los trabajadores que se encuentran en una situación más precaria. Entre cuatro y seis millones de trabajadores tienen contratos intermitentes y según demanda, muchos con pocos indicios de cuándo trabajarán, o por cuánto tiempo. Hasta un millón están sujetos a cláusulas de exclusividad que les impiden trabajar para otro empleador. Por otra parte, con arreglo a la Sexta Encuesta Europea sobre las condiciones de trabajo (2015), el 80 % de los trabajadores de la EU-28 estaban satisfechos con sus condiciones laborales.

⁽¹⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

2.9. Algunos de los Estados miembros han abordado los desafíos que plantean las formas de empleo atípico y han adoptado medidas de salvaguardia mediante convenios colectivos, diálogo social o legislación con el fin de garantizar unas condiciones laborales justas y unas transiciones con trayectorias profesionales diversas en los mercados de trabajo, y el Comité lo celebra expresamente. La Comisión debería establecer en los considerandos la necesidad de implantar determinadas formas de protección, como las previstas en Bélgica o Suecia. En Bélgica, por ejemplo, el sistema de empleos complementarios en distintos sectores se basa en el principio de que los trabajadores ya cuentan con un empleo principal.

3. Observaciones generales

3.1. En sus dictámenes sobre el pilar europeo de derechos sociales ⁽²⁾, el CESE anima también a los Estados miembros y a la UE, a que establezcan y mantengan un marco normativo que promueva la adaptabilidad, que sea sencillo, transparente y previsible, que refuerce y preserve los derechos de los trabajadores y el Estado de Derecho y a través del cual la UE pueda fomentar un marco jurídico estable para la negociación colectiva y el diálogo social, en aplicación de la flexiguridad. En su primer dictamen sobre el pilar europeo de derechos sociales ⁽³⁾, el CESE hizo hincapié en que las condiciones en los mercados laborales han de favorecer unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas. En la vida laboral se necesitan diferentes formas de crear trabajo y diferentes modalidades de trabajo. Esto exige una legislación adecuada de protección del empleo para crear un marco de condiciones justas de trabajo y estimular la contratación con arreglo a todos los contratos de trabajo.

3.2. El CESE señala que el empleo atípico puede afectar significativamente tanto a los ciudadanos como a la sociedad. La precariedad del empleo, por ejemplo, dificulta fundar una familia, comprar una vivienda y otros proyectos personales. Hay que tener en cuenta que los jóvenes, las mujeres y las personas de origen migrante se ven especialmente afectados por estas formas de empleo. Los bajos salarios vinculados con frecuencia al empleo atípico pueden, en algunos casos, exigir prestaciones sociales complementarias y, además, socavar los derechos de pensión.

3.3. El CESE respalda el objetivo de la Comisión consistente en velar por que por que los dinámicos e innovadores mercados laborales que sustentan la competitividad de la UE se estructuren de forma que se ofrezca una protección básica a todos los trabajadores y un aumento de la productividad a largo plazo para los empleadores y permita la convergencia hacia mejores condiciones de vida y trabajo en la UE. El CESE señala que solo una propuesta equilibrada y jurídicamente adecuada, inequívoca y suficientemente motivada podrá garantizar la convergencia necesaria y asegurar la aplicación uniforme en el mercado de trabajo europeo de las obligaciones derivadas de la faceta de la legislación laboral sometida a debate.

3.4. La Comisión señala que en toda la UE el sistema normativo es cada vez más complejo. De acuerdo con la Comisión, esto hace que aumente el riesgo de una competencia basada en recortar los estándares sociales, con las consiguientes consecuencias perjudiciales, tanto para los empleadores, sujetos a una presión competitiva insostenible, como para los Estados miembros, que se privan de ingresos fiscales y cotizaciones a la seguridad social. El CESE respalda el objetivo de la Comisión de establecer requisitos mínimos para los trabajadores atípicos, en el respeto de los sistemas jurídicos y de diálogo social nacionales, protegiendo, en particular, a aquellos trabajadores que no pueden acogerse a convenios colectivos.

3.5. El CESE considera que la propuesta figura entre las iniciativas clave de la Comisión que debe tener seguimiento en el pilar europeo de derechos sociales, proclamado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. El pilar sirve como guía hacia la nueva convergencia al alza de las normas sociales en el marco de las realidades cambiantes del mundo del trabajo. La Directiva debería contribuir a la aplicación de los principios del pilar sobre «Empleo seguro y adaptable» y sobre «Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido». Se constata una divergencia en los puntos de vista sobre el modo más eficaz de aplicar estos principios. Hay quien considera que la propuesta de la Comisión constituye un paso importante en la buena dirección, mientras que otros creen que va más allá de lo necesario.

3.6. Sin embargo, el CESE hace hincapié en que el diálogo social y la negociación colectiva deberían seguir siendo los principales instrumentos para establecer unas condiciones laborales transparentes, previsible y dignas, y que la Comisión Europea debería cuidarse de impedir o intervenir en el diálogo social y la negociación colectiva.

⁽²⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

⁽³⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

4. Observaciones específicas

4.1. *Ámbito de aplicación y definiciones*

4.1.1. Con arreglo al artículo 1, apartado 2, los derechos mínimos consagrados en la Directiva se aplican a todos los trabajadores de la Unión. Con objeto de garantizar la eficacia de los derechos previstos por el Derecho de la Unión, debería actualizarse el ámbito de aplicación personal de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito para abordar la evolución del mercado de trabajo, respetando al mismo tiempo las prácticas nacionales. Según la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido en su jurisprudencia criterios para decidir si concurre la condición de trabajador que son adecuados para determinar el ámbito de aplicación personal de esta Directiva. La definición del concepto de trabajador del artículo 2, apartado 1, se basa en estos criterios. Estos garantizan una aplicación coherente del ámbito de aplicación personal de la Directiva, al tiempo que dejan su aplicación a situaciones específicas en manos de las autoridades y los tribunales nacionales. Siempre que cumplan estos criterios, los trabajadores domésticos, los trabajadores según demanda, los trabajadores intermitentes, los trabajadores retribuidos mediante vales, los trabajadores de las plataformas en línea, los trabajadores en prácticas y los aprendices podrían estar incluidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

4.1.2. El CESE señala que el criterio según el cual trabajador actúa bajo la dirección de otra persona podría dificultar la inclusión de los trabajadores de las plataformas en línea. Por lo tanto, debería especificarse en los considerandos que los algoritmos pueden ser vinculantes para los trabajadores del mismo modo que lo son las instrucciones orales o escritas. Los auténticos trabajadores por cuenta propia que recurren a plataformas en línea deberían quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

4.1.3. El CESE hace hincapié en que los Estados miembros y los interlocutores sociales deben poder decidir, en el marco del diálogo social, a quién se aplica el concepto de «trabajador», pero ello debe interpretarse a la luz del objetivo general de la Directiva, que es promover un empleo que ofrezca una seguridad y una previsibilidad mayores, a la vez que se garantiza la capacidad de adaptación del mercado laboral. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha hecho hincapié en que los Estados miembros no pueden aplicar una normativa que pueda poner en peligro la realización de los objetivos perseguidos por una directiva y, como consecuencia, privarla de su efecto útil (véase, por ejemplo, el asunto C-393/10, O'Brien).

4.1.4. El CESE teme que la definición actual de empleador recogida en la propuesta acarree confusión y complejidad. Al definirlo como «una o varias personas físicas o jurídicas, que son, directa o indirectamente, parte en una relación laboral con un trabajador», la propuesta introduce un nuevo concepto de empleador. Normalmente existe un solo empleador por relación laboral. A este respecto hay que remitirse a la legislación nacional aplicable.

4.1.5. El CESE señala que la exención prevista en el artículo 1, apartado 6, podría causar una desigualdad de trato injustificable de los trabajadores domésticos a la hora de acceder a una forma de trabajo mejor, proseguir su formación y ejercitar sus derechos. Esta diferencia de trato es injusta y, de hecho, está prohibida habida cuenta de que varios países de la UE ya han ratificado —y, por tanto, están obligados a cumplir— el Convenio n.º 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

4.1.6. El CESE celebra que el artículo 1, apartado 7, de la Directiva establezca que esta sea aplicable a marineros y pescadores. En cuanto a las condiciones laborales de la gente de mar, reguladas por la Directiva 2009/13/CE del Consejo de la UE, el CESE considera necesario analizar la compatibilidad de la Directiva propuesta con las especificidades de las profesiones marítimas.

4.2. *Obligación de informar*

4.2.1. El CESE puede respaldar el hecho de que, conforme al artículo 4, apartado 1, de la propuesta, los trabajadores deberán ser informados sobre las principales condiciones laborales al comienzo de la relación laboral. Es la única manera de garantizar que ambas partes tienen conocimiento de sus derechos y obligaciones cuando entablan una relación laboral. Facilitar esta información en una fase posterior únicamente perjudica a los trabajadores y, si se trata de un contrato de corta duración, pierden por completo la protección a la que tienen derecho. No obstante, el CESE reconoce que pueden darse circunstancias excepcionales que impidan a las microempresas y pequeñas empresas facilitar la información el primer día de la relación laboral. El CESE recomienda que se prevea una breve ampliación de los plazos para facilitar información cuando se trate de las microempresas y de las pequeñas empresas. El CESE también reconoce que prever un paquete de información ampliado para las empresas, en especial las microempresas y las pequeñas empresas, podría resultarles gravoso. Por consiguiente, el CESE considera que se debería prestarse ayuda y asistencia a las personas físicas, a las microempresas y a las pequeñas empresas para ayudarles a cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva.

4.2.2. La propuesta prevé, en el artículo 4, apartado 1, que el documento que contiene la información sobre la relación laboral podrá transmitirse por medios electrónicos, siempre que sea fácilmente accesible para el trabajador. El CESE considera importante, sin embargo, garantizar que se realiza realmente la notificación. Recomienda que los empleadores y los trabajadores tengan la posibilidad de acordar el método de transmisión del documento y que, en cualquier caso, la notificación no se considere efectiva hasta que el trabajador haya acusado recibo.

4.2.3. El CESE está de acuerdo en que la información sobre la modificación de elementos esenciales de la relación laboral deberá facilitarse cuanto antes y como muy tarde el día en que entren en vigor. Esto subsana una deficiencia importante de la actual Directiva sobre la obligación de informar por escrito, con arreglo a la cual los cambios solo tienen que notificarse por escrito en el plazo de un mes a partir de su entrada en vigor (artículo 5, apartado 1). Para evitar cargas burocráticas excesivas, se debería prever que las empresas no tengan que notificar individualmente los cambios derivados de la modificación de requisitos legales y administrativos esenciales, o de convenios colectivos, ya que en numerosos Estados miembros el legislador y los interlocutores comunican dichos cambios.

4.2.4. El artículo 6, apartado 1, equivale en gran medida a las disposiciones vigentes (artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito). El CESE constata que en la letra c) se prevé facilitar una información más pormenorizada en caso de prestaciones en metálico o en especie.

4.2.5. El CESE acoge con satisfacción la obligación prevista en el artículo 6, apartado 2, de facilitar más información a los trabajadores desplazados. El CESE recomienda que se especifique que estas disposiciones completan otras vigentes; en otras palabras, que esta información debe facilitarse además de la prevista en los artículos 6, apartado 1, y 3, apartado 2. No queda claro cuándo entrará en vigor la revisión de la Directiva 96/71/CE; sin embargo, el CESE señala que las disposiciones de esta Directiva deben ser coherentes con el acuerdo final que se alcance sobre la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

4.2.6. El CESE observa que el vínculo al sitio web que deberá desarrollar cada Estado miembro —de conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/67/UE relativa a la garantía de cumplimiento— no cumple adecuadamente el requisito de facilitar información. Ello se debe a que esta referencia presupone que cada Estado miembro ha cumplido plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento y que los trabajadores desplazados pueden comprender la información a la vez en cuanto al fondo y la lengua. Habida cuenta de que muchos países, entre ellos Alemania, no cumplen satisfactoriamente las obligaciones derivadas del artículo 5 de la Directiva 2014/67/CE, pese a haber expirado el plazo para su transposición, esta referencia carece de cualquier utilidad si las páginas web se limitan a ofrecer información de carácter muy general y no la brindan en las lenguas pertinentes.

4.2.7. El CESE señala que una mera referencia a las disposiciones vigentes, como prevé el artículo 6, apartado 3, no basta para cumplir adecuadamente la obligación de informar a los trabajadores extranjeros si las normas no están disponibles en una lengua que puedan comprender. También en relación con la remuneración prevista en el extranjero, los empleados extranjeros requieren una información directa y clara y no deben ser informados mediante una referencia a normas que no pueden comprender.

4.2.8. El artículo 6, apartado 4, introduce una exención de la obligación de informar en caso de prestar un período de trabajo en el extranjero cuya duración sea de cuatro semanas consecutivas o menos. El CESE expresa su preocupación por que ello pueda crear un vacío legal que posibilite eludir los requisitos de información. Recomienda realizar una evaluación de esta exención cuando proceda.

4.3. Requisitos mínimos relacionados con las condiciones de trabajo

4.3.1. El CESE respalda el objetivo de la Comisión de que lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, sirva para introducir normas mínimas uniformes sobre la duración de los períodos de prueba. Esta disposición, como la exención prevista en el artículo 7, apartado 2, redundaría en interés de empleadores y trabajadores. Los períodos de prueba permiten a los empleadores verificar que los trabajadores son aptos para el puesto para el que han sido contratados, a la vez que facilitan a estos acompañamiento y formación. Estos períodos pueden ir acompañados de una protección contra el despido reducida. Ni la entrada en el mercado laboral ni la transición a una nueva posición deben estar sujetos a una inseguridad prolongada. Por lo tanto, como establece el pilar europeo de derechos sociales, la duración de los períodos de prueba debe ser razonable. El CESE constata que el artículo 7, apartado 2, permite a los Estados miembros contemplar períodos de prueba de mayor duración cuando ello esté justificado por la naturaleza del empleo, lo cual podría ser el caso, por ejemplo, en la administración pública de determinados Estados miembros o para puestos que requieran cualificaciones excepcionales.

4.3.2. El CESE respalda lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de manera que los empleadores no pueden prohibir a los trabajadores aceptar trabajo de otros empleadores fuera del tiempo dedicado a trabajar para ellos, dentro de los límites establecidos en la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo que vela por la salud y la seguridad de los trabajadores. Sin embargo, el CESE señala que un derecho tan amplio como el de ejercer un empleo en paralelo debe respetar las normas, prácticas y tradiciones nacionales de diálogo y colaboración sociales existentes en los diferentes Estados miembros. Además,

un derecho tan amplio puede resultar problemático, en particular, en lo que respecta al personal clave del empleador, ya que dichos trabajadores no pueden estar a disposición de varios empleadores a la vez. Respecto de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, también suscita preocupación que los empleadores puedan ser los encargados de supervisar el tiempo de trabajo de las personas que ejercen un empleo en paralelo. El CESE recomienda que se aclare que no incumbe al empresario controlar el tiempo de trabajo dedicado a la otra relación laboral.

4.3.3. De conformidad con el artículo 8, apartado 2, los empleadores podrán fijar las condiciones de incompatibilidad cuando estas restricciones estén justificadas por motivos legítimos tales como la protección del secreto empresarial o la prevención de conflictos de interés. En el considerando 20, la Comisión evoca categorías específicas de empleadores. En principio, los empleadores pueden apoyar el artículo 8, apartado 2, pero consideran que las restricciones a la posibilidad de trabajar para categorías específicas de empleadores parecen impedir las restricciones necesarias para el personal clave en particular, independientemente de la categoría de empleador para la que desearían trabajar. Sin embargo, los sindicatos se oponen a esta amplia exención, ya que otorgaría a los empleadores el derecho unilateral de establecer criterios de incompatibilidad que restringen el empleo en paralelo. En caso de que un empleador pueda aducir motivos legítimos para dichas restricciones, estas deben poder justificarse de manera objetiva y, por tanto, debe incumbir principalmente a los legisladores y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros alcanzar un equilibrio entre los intereses opuestos de las partes.

4.3.4. El CESE está de acuerdo con el objetivo de mejorar la previsibilidad del trabajo según demanda que recoge la propuesta. La previsibilidad puede mejorarse restringiendo el calendario de trabajo efectivo respecto de un marco de referencia establecido previamente y a través de la notificación temprana de dichos períodos de tiempo, tal y como contempla el artículo 9. Los trabajadores con un calendario de trabajo esencialmente variable deben gozar de una previsibilidad mínima del trabajo si su calendario laboral exige, ya sea directamente (por ejemplo, mediante la asignación de tareas) o indirectamente (por ejemplo, pidiendo al trabajador que atienda a las solicitudes de los clientes) que el trabajador sea flexible. No obstante, debe aclararse qué se entiende por con suficiente antelación para que se notifiquen al trabajador las tareas previstas para los días siguientes y quién decide qué antelación se consideraría razonable según los distintos sectores industriales. Las modalidades difieren en función de los distintos sectores.

4.3.5. El CESE señala que la Directiva no recoge orientaciones cualitativas destinadas a los Estados miembros sobre el marco de referencia ni la duración del preaviso. Cabe la posibilidad de que incluso períodos de referencia y preavisos de larga duración sigan siendo conformes con la Directiva, aunque no mejoren la previsibilidad del trabajo para los trabajadores. Además, el empleador podría imponer unilateralmente períodos de referencia, sin que se reconozca a los trabajadores idéntica posibilidad, lo que perpetúa el desequilibrio actual.

4.3.6. El CESE reconoce que el trabajo según demanda supone una flexibilidad que limita la previsibilidad de la vida cotidiana del trabajador. La fluctuación e imprevisibilidad de los ingresos figuran entre los graves problemas que el trabajo según demanda ocasiona a los trabajadores. El CESE considera que el trabajo según demanda no puede mantenerse como forma de empleo salvo que se establezca un período de referencia adecuado y se informe debidamente al trabajador por adelantado. El CESE recomienda que los contratos laborales que prevean trabajo según demanda garanticen la prestación de un determinado número de horas o el pago correspondiente.

4.3.7. De conformidad con el artículo 10, apartado 1, los trabajadores con una antigüedad mínima de seis meses puedan solicitar una forma de empleo con unas condiciones laborales que ofrezcan una previsibilidad y una seguridad mayores. El CESE celebra que esta disposición se aplique a todas las categorías de trabajadores con formas de empleo precarias o no convencionales. Expresa su preocupación por faltar una disposición que reconozca un derecho legalmente exigible para acceder a otra forma de empleo, si está disponible. Como tal, el derecho a presentar una solicitud no constituye en sí mismo una mejora significativa respecto de la situación jurídica actual de los trabajadores, pues ya pueden manifestar su deseo de pasar a otra modalidad laboral mejor o de obtener un contrato indefinido, por ejemplo. Sin embargo, las medidas políticas de apoyo a dicho objetivo deberían ser eficientes y proporcionadas y no imponer una carga administrativa innecesaria a las empresas.

4.3.8. El CESE considera necesario ampliar los requisitos establecidos en el artículo 10, apartado 2, en lo que respecta a la respuesta por escrito del empleador. Los empleadores deberían aducir razones empresariales objetivas para denegar la solicitud a fin de que, en caso de que el trabajador considere que la solicitud ha sido denegada por otros motivos, dicha negativa pueda ser objeto de una revisión independiente por parte de los órganos jurisdiccionales o de conformidad con las prácticas nacionales. Sería la única manera de garantizar que los empleadores toman verdaderamente en consideración las solicitudes de los trabajadores, en lugar de dar una respuesta en cumplimiento de una mera formalidad.

4.3.9. El CESE toma nota de que la Comisión reconoce la situación específica de las personas físicas que actúan como empleadores, las pequeñas empresas y las microempresas, en la exención a los requisitos de justificación por escrito establecidos en el artículo 10, apartado 2. No obstante, señala que la formulación actual incluiría a todas las empresas con menos de 250 trabajadores y un volumen de negocio anual de hasta cincuenta millones de euros, lo que supone el 99 % de las empresas de la UE. Por consiguiente, debería reconsiderarse el alcance de esta exención.

4.3.10. El CESE considera que la Directiva debería propiciar oportunidades auténticas para que los trabajadores con empleos no convencionales puedan acceder a formas de empleo más convencionales, adecuados respecto de sus cualificaciones. Esto exige derechos mínimos para que los trabajadores temporales puedan acceder a empleos por tiempo indefinido y mejorar pasando de un empleo parcial a un empleo a tiempo completo, si existen puestos libres en la empresa y el trabajador dispone de las competencias o cualificaciones necesarias.

4.3.11. El CESE acoge favorablemente el artículo 11 con arreglo al cual, en caso de que la legislación nacional o de la Unión, o los convenios colectivos pertinentes, requieran que el empleador facilite formación a los trabajadores para que estos lleven a cabo el trabajo para el cual han sido contratados, dicha formación se suministrará gratuitamente al trabajador. Por lo que se refiere a las posibles «cláusulas de reembolso» en caso de que la formación trascienda los requisitos legales y permita obtener cualificaciones superiores y que el trabajador dimita poco después de concluir la formación, el CESE subraya que, en cada caso, tales cláusulas deberán estar bien fundadas y, cuando proceda, negociadas con los interlocutores sociales, y deben, en cualquier caso, respetar el principio de proporcionalidad y aplicarse de forma regresiva (es decir, con un riesgo de reembolso decreciente durante el período de empleo).

4.3.12. El CESE se congratula de que el artículo 12 establezca que los convenios colectivos pueden modificar las normas mínimas recogidas en los artículos 7 a 11, siempre que dichos convenios mantengan los derechos de los trabajadores en un nivel adecuado y el grado general de protección de los trabajadores. El CESE señala que incumbe principalmente a los interlocutores sociales negociar en el marco del diálogo social unas condiciones laborales transparentes y previsibles.

4.4. Otras disposiciones

4.4.1. El CESE señala que el artículo 13 establece que los Estados miembros garantizarán que las disposiciones contrarias a la Directiva establecidas en convenios colectivos o acuerdos individuales se declaren nulas y sin efecto, o se modifiquen, a fin de ajustarse a las disposiciones de la Directiva. Las consecuencias de introducir la idea de la anulación y de la correspondiente conformidad con la Directiva en los Estados miembros deberán analizarse minuciosamente, especialmente a la luz del artículo 12. Es preciso impulsar y respetar el papel de los interlocutores sociales para garantizar el cumplimiento.

4.4.2. El artículo 14 de la propuesta prevé instrumentos con los que sancionar el incumplimiento de las obligaciones de información impuestas por la Directiva. El CESE llamó la atención sobre este vacío legal en un dictamen anterior y solicitó que se colmara ⁽⁴⁾. El CESE considera que las sanciones, en caso de que estén justificadas, deben ser equivalentes al importe del perjuicio sufrido por el trabajador. Ello podría evitar litigios por incumplimientos técnicos de carácter menor de la Directiva. El CESE acoge favorablemente el artículo 14, apartado 2, que concede al empleador quince días para suministrar la información que falta.

4.4.3. El CESE se congratula por el requisito impuesto a los Estados miembros en virtud del artículo 15 para garantizar que los trabajadores tengan acceso a una solución de diferencias eficaz e imparcial, y derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada, en caso de vulneración de los derechos que les reconoce la Directiva.

4.4.4. El CESE acoge con satisfacción las disposiciones del artículo 16 por las que se da forma tangible a la prohibición general de trato disciplinario. Estas disposiciones, que los Estados miembros aplicarían a través de una prohibición expresa de la discriminación, sirven de indicio para los profesionales de la justicia y, como tales, funcionan como medida preventiva.

4.4.5. El CESE toma nota de la protección contra el despido prevista en el artículo 17 y la carga de la prueba conexas. El artículo 17, apartado 1, establece que los Estados miembros deberán prohibir el despido —o su equivalente—, así como cualquier preparación para el despido de los trabajadores por haber ejercido los derechos contemplados en la Directiva. En combinación con el artículo 17, apartado 2 —por el que los trabajadores que consideren que han sido despedidos por haber ejercido los derechos contemplados en la Directiva podrán pedir al empleador que proporcione, debidamente fundamentados, los motivos del despido—, esto constituye un útil instrumento para ejercer los derechos que reconoce la Directiva. El enfoque recogido en el artículo 17, apartado 3 —por el que corresponde al empleador demostrar que el

⁽⁴⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

despido se ha basado en motivos distintos de la discriminación del trabajador— es el adecuado, pero deben aclararse las dudas que subsisten en torno al fundamento jurídico. Debe quedar claro que los despidos o medidas similares son nulos porque los trabajadores han invocado sus derechos conforme a la Directiva.

4.4.6. El CESE está de acuerdo con las obligaciones impuestas a los Estados miembros en virtud del artículo 18 para establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva.

4.4.7. El CESE celebra las disposiciones expresas recogidas en el artículo 19 por las que se prohíbe disminuir el nivel de protección que otorgan estas normas, que ya se recogen en la Directiva sobre la obligación de informar por escrito vigente (artículo 7), lo que resulta indispensable cuando el nivel de los derechos sustantivos es superior. Sin embargo, es necesario aclarar el apartado 1, a fin de garantizar que no solo no se podrá disminuir el nivel general de protección, sino que —en lo que respecta, en concreto, a los ámbitos incluidos en la Directiva — no se permitirá ningún deterioro en los ámbitos que esta rige como resultado de su puesta en práctica.

4.4.8. El CESE expresa su satisfacción porque, en virtud del artículo 21, los derechos y obligaciones que prevé la Directiva también se ampliarán a las relaciones laborales en curso. Esto resulta a la vez justo y necesario, dada la mejora de la situación jurídica que pretende lograr la Directiva. El CESE reconoce, no obstante, que esto debe imponer costes y cargas adicionales a las empresas. Se deben adoptar medidas para ayudar a las personas físicas que actúan como empleadores, en particular las pequeñas empresas y las microempresas, a que cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 2016/399 y el Reglamento (UE) 2017/2226

[COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD)]

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración)

[COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD)]

(2018/C 283/07)

Ponente: **Laure BATUT**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018 Parlamento Europeo, 28.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	25.4.2018
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	160/3/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera útil y positiva la propuesta de la Comisión Europea de mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE sobre fronteras y visados, así como la cooperación policial y judicial, asilo y migración.

1.2. El CESE estima que esta interoperabilidad debe ser un objetivo estratégico de la UE para que siga siendo un espacio abierto, garante de los derechos fundamentales y de la movilidad. La UE y los Estados miembros tienen la obligación de proteger la vida y la seguridad de todos los seres humanos; por lo tanto, el principio de no devolución debe respetarse plenamente.

1.3. Las medidas dirigidas a la interoperabilidad se comprenderán mejor si:

- garantizan, en el marco de la estrategia de la UE en materia de migración, las condiciones de equilibrio entre libertad y seguridad, en el respeto de la separación de poderes;
- garantizan a las personas afectadas sus derechos fundamentales, en particular la protección de sus datos personales y de su vida privada, el derecho de acceso a sus datos, a su rectificación y a su supresión en un plazo razonable, mediante procedimientos accesibles;
- reafirman, también en todos los textos de ejecución, la exigencia de integrar los principios de la protección de datos desde la fase de diseño;
- no crean nuevos obstáculos al tráfico normal de pasajeros y mercancías.

1.4. El CESE aboga por unos procedimientos y garantías respecto de la utilización de los datos para fines policiales que:

- prevean aplicar, en este ámbito, la legislación europea de mayor protección (el Reglamento general de protección de datos, RGPD);
- permitan acelerar la determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional;
- garanticen a las personas afectadas su derecho a dos niveles de jurisdicción;
- garanticen a los menores, en particular a los no acompañados, ya se encuentren en situación irregular, de persecución o delictiva, el derecho a obtener un visado, a estar protegidos e integrados y a beneficiarse del derecho al olvido en un plazo más breve que a los mayores.

1.5. El CESE considera que la base jurídica actual de los sistemas de información debería reforzarse y tener en cuenta la evolución de los sistemas de recopilación de datos. A este respecto, aboga por:

- reforzar la seguridad de las bases de datos existentes y de sus canales de comunicación;
- evaluar el impacto del refuerzo del control *a priori* sobre la gestión de riesgos;
- un control y evaluación permanentes de la arquitectura por parte de las autoridades de protección de datos (SEPD); por lo tanto, exige a los responsables que informen anualmente a las autoridades responsables de la toma de decisiones y a la Comisión sobre la seguridad de los componentes de interoperabilidad, y con carácter bienal respecto de las repercusiones de las medidas sobre los derechos fundamentales.

1.6. El CESE considera que el proyecto deberá contar con personal competente y es partidario de:

- programas sólidos de formación para las autoridades interesadas y los agentes de eu-LISA;
- un control estricto de las competencias de los agentes y candidatos para dicha agencia.

1.7. El CESE expresa su preocupación respecto de la financiación del nuevo sistema. El seguimiento de la planificación será fundamental para evitar desviaciones en los presupuestos y culminar el proyecto, hasta 2029.

1.8. El CESE recomienda que los ciudadanos sean informados de los avances del proyecto hasta su finalización y que las personas reciban una información pedagógica sobre los controles a los que están sujetas. Asimismo, considera que debe preverse la posibilidad de parar completamente el proyecto en caso de que la libertad y los derechos fundamentales estuvieran en peligro por un funcionamiento abusivo del sistema.

2. Introducción

2.1. En el contexto internacional de 2017, considerado inestable tanto desde el punto de vista geopolítico como en términos de seguridad interior de los Estados miembros, el Consejo pidió en varias ocasiones a la Comisión que instaurase los medios necesarios para localizar el paradero de personas consideradas «de riesgo» que ya hubieran sido fichadas en un Estado miembro. Detectar cuándo cruzan una frontera, sus viajes y trayectos en Europa podría ser crucial para la seguridad en la Unión.

2.2. En su Resolución de 6 de julio de 2016, el Parlamento pidió a la Comisión Europea que proporcionara las salvaguardias necesarias en materia de protección de datos.

2.3. Los textos examinados se incluyen en el objetivo sobre «la protección y el refuerzo de Schengen»⁽¹⁾. La Unión se ha dotado ya de varias normativas y servicios digitalizados de información en los ámbitos relacionados con el control del cruce de fronteras por parte de personas y mercancías.

2.4. Recordatorio:

- **SIS: Sistema de Información de Schengen**, uno de los mecanismos más antiguos, que ha sido revisado y gestiona un amplio abanico de alertas sobre personas y mercancías;

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: sistema europeo de comparación de impresiones dactilares** de los solicitantes de asilo y nacionales de terceros países en situación irregular en las fronteras y en los Estados miembros, y determinación del Estado miembro responsable de las solicitudes (CESE 2016-02981, ponente: Moreno Díaz) ⁽²⁾;
- **VIS: Sistema de Información de Visados** (Código de visados), que gestiona los visados para las estancias de corta duración (CESE 2014-02932, ponentes: Pezzini y Pariza Castaños) ⁽³⁾;
- **SES: Sistema de Entradas y Salidas**, actualmente a la espera de decisión, debería gestionar por vía electrónica los datos de los pasaportes y las fechas de entrada y salida de los nacionales de terceros países que visitan el espacio Schengen (CESE 2016-03098, SOC/544, ponente: Pîrvulescu) ⁽⁴⁾;
- **SEIAV: Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes**, en la actualidad a la espera de decisión, debería ser un gran sistema automatizado de almacenamiento y verificación *ex ante* de los datos de los nacionales de terceros países exentos de visado para circular en la zona Schengen (CESE 2016-06889, SOC/556, ponente: Simons) ⁽⁵⁾;
- **ECRIS-TCN: sistema europeo de intercambio de información sobre antecedentes penales de nacionales de terceros países**, en la actualidad propuesto por la Comisión, debería ser un sistema digital de intercambio de información sobre las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales nacionales.

2.5. Se puede hacer la analogía entre los medios actuales de una autoridad facultada y un teléfono inteligente con distintas aplicaciones individuales, cada una de las cuales proporciona «su» información.

2.6. Salvo el SIS, estos sistemas se centran en la **gestión de los nacionales de terceros países**. Existen seis sistemas, complementarios y descentralizados. La información buscada es la suma de las respuestas obtenidas de las distintas bases por los servicios de investigación, en función de sus autorizaciones de acceso.

2.7. La Comisión quiere responder a la siguiente pregunta:

- ¿con qué método, sin cambiar las estructuras ya implantadas y conservando su complementariedad, se pueden poner todas las bases de datos en sintonía en el mismo momento para que, en un punto de entrada en el territorio europeo y mediante una sola consulta al sistema, converjan todos los datos recogidos en las bases existentes en la autoridad de control facultada para consultarlas, y todo ello respetando las normativas en materia de protección de datos y derechos fundamentales?

2.8. Con las propuestas objeto de examen, la Comisión Europea:

2.8.1. desea añadir las posibilidades adicionales que ofrecería un acceso a las bases de datos de Europol e Interpol, que cooperan ya con las autoridades de control europeas;

2.8.2. desea «sincronizar» las búsquedas de información para reducir los tiempos de respuesta por lo que respecta al expediente de los migrantes, así como acelerar la reacción de seguridad en caso necesario. Para ello, propone crear nuevas entidades que permitirían que las bases actuales funcionaran en simbiosis.

2.9. **Sus objetivos son: colmar en la mayor medida posible las lagunas de los distintos sistemas; mejorar la gestión** de las fronteras exteriores del espacio Schengen; contribuir a la seguridad interior de la Unión; gestionar los fraudes de identidad; resolver los casos de identidad múltiple; encontrar a personas sospechosas o ya condenadas y comprobar su identidad en el espacio Schengen.

2.10. Retomando la imagen del teléfono inteligente, la autoridad facultada no solo tendría a su disposición numerosas aplicaciones, sino que también podría recopilar de forma simultánea y en una misma búsqueda —utilizando sus códigos de acceso— los datos almacenados en todos sus soportes: PC, portátil, teléfono, tableta, *notebook*, etc.

⁽²⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 144.

⁽³⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 36.

⁽⁴⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 66.

⁽⁵⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 28.

3. Funcionamiento del sistema

3.1. La Comisión ha llevado a cabo consultas y ha reunido un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Sistemas de Información e Interoperabilidad ⁽⁶⁾ designados por los Estados miembros, los países del Grupo Schengen y las agencias europeas, como eu-LISA ⁽⁷⁾ y FRA ⁽⁸⁾, bajo la coordinación de la DG HOME.

Método: ¿interconectividad o interoperabilidad?

3.1.1. La **interconectividad** de los sistemas de información es la posibilidad de conectarlos entre sí, de forma que los datos de uno puedan ser automáticamente consultados por otros.

3.1.2. La **interoperabilidad** ⁽⁹⁾ es la capacidad de distintos sistemas para comunicarse, intercambiar datos y utilizar la información intercambiada, respetando las autorizaciones de acceso a los sistemas.

3.2. La elección de la interoperabilidad

3.2.1. La Comisión considera que no trastoca los logros de las estructuras y competencias actuales y que los datos permanecerán en compartimentos estancos. A pesar del incremento de comunicabilidad, ello presentaría una ventaja de seguridad para los sistemas y los datos, ninguno de los cuales sería accesible evidentemente por internet. Los textos objeto del dictamen presentan importantes similitudes y tratan:

— uno, COM(2017) 793, de la interoperabilidad de los sistemas de información relativos a las fronteras y los visados,

— y el otro, COM(2017) 794, de la cooperación policial y judicial, asilo y migración.

3.3. Las nuevas herramientas

3.3.1. Para funcionar en la interoperabilidad, las seis bases se completarán con una nueva arquitectura de cuatro nuevas herramientas para trabajar rápidamente realizando una sola consulta al sistema, y manteniendo a las personas facultadas en el inicio de las solicitudes.

3.4. El PEB (portal europeo de búsqueda)

3.4.1. La autoridad de control facultada (el usuario final) debería disponer de un acceso único a todo el sistema. En lugar de efectuar seis búsquedas, solo lanzaría una (policía, aduana, etc.) para consultar simultáneamente varias bases sobre los datos buscados sin almacenar ninguno. Si existen, el sistema los encontrará. En caso de presunto delito o acto terrorista, la primera coincidencia puede ser neutra para la persona controlada («no-hit»), pero si el dato concuerda con una segunda información («hit») existente en bases como SIS, SES y SEIAV, ello podrá conducir a búsquedas más detalladas y a una investigación.

3.5. El SCB compartido (servicio de correspondencia biométrica compartido)

3.5.1. Esta plataforma compartida de correspondencia permitirá la búsqueda y comparación simultáneas de datos «matematizados», biométricos, impresiones dactilares y fotografías de identidad en las distintas bases, como SIS, Eurodac, VIS, SES ⁽¹⁰⁾, ECRIS, pero no SEIAV; sus datos deberán ser compatibles.

3.5.2. Por lo tanto, los datos «matematizados» no se conservarán en su forma original.

3.6. El RCDI (registro común de datos de identidad)

3.6.1. Un registro común de datos de identidad reunirá los datos relativos a la identidad biográfica y biométrica de los nacionales de terceros países controlados, ya se encuentren en la frontera o en los Estados miembros (de Schengen). Un indicador de concordancia de la información en las distintas bases acelerará la búsqueda. Bajo la responsabilidad y con los medios de seguridad de la Agencia eu-LISA, estos datos se salvaguardarán, de forma que ninguna persona pueda acceder a más de una línea alfanumérica a la vez. Desarrollado a partir del SES y del SEIAV, el RCDI no debería conducir a una duplicación de los datos. El repertorio podrá servir asimismo para búsquedas civiles.

⁽⁶⁾ DG HOME, Unidad B/3; Decisión de la Comisión C/2016/3780 de 17 de junio de 2016; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=ES>;

⁽⁷⁾ Agencia europea para la gestión operativa de los sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁽⁸⁾ Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁽⁹⁾ Comunicación de la Comisión COM(2016) 205 final, «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad».

⁽¹⁰⁾ La cursiva recuerda que los textos relativos a esos sistemas todavía no se han adoptado.

3.7. El DIM (*detector de identidades múltiples*)

3.7.1. Verificará la correcta identidad de las personas de buena fe y combatirá los fraudes de identidad mediante una búsqueda en todas las bases al mismo tiempo. Este instrumento, que no ha sido utilizado todavía por ningún gobierno, debería permitir evitar la usurpación de identidad.

3.8. Papel de la Agencia eu-LISA ⁽¹¹⁾

3.8.1. La Agencia, creada en 2011, tiene la misión de facilitar las políticas de la Unión en los ámbitos de la justicia, la seguridad y la libertad. Con sede en Tallin (Estonia), ya garantiza el intercambio de información entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros y el funcionamiento sin discontinuidad de los sistemas informáticos de gran escala y la libertad de circulación de las personas en el espacio Schengen.

3.8.2. Trabaja en el proyecto «Fronteras inteligentes» y tendrá, en la nueva arquitectura de intercambios de datos, un papel de conservación de los elementos vinculados a las personas, así como de los relativos a las autoridades, las investigaciones y los investigadores. Controlará las autorizaciones de los solicitantes y garantizará la seguridad de los datos, también en caso «de incidente» [artículo 44 de las propuestas (2017) 793 y 794].

3.8.3. **La utilización del UMF (formato universal de mensajes)**, aún por crear, debería facilitar el trabajo con los nuevos sistemas, que serán obligatorios, al imponer la creación de interfaces en los Estados miembros que todavía carecen de ellas y un sistema de traducción temporal de una lengua a otra.

3.9. La protección de los datos personales (artículos 7 y 8 de la Carta)

3.9.1. La propuesta de Reglamento reconoce la posibilidad de incidentes de seguridad. Los Estados miembros y sus sistemas de datos deben ser los primeros en respetar los principios de protección de los datos previstos por los textos, el Tratado, la Carta de los Derechos Fundamentales y el RGPD ⁽¹²⁾, que entrará en vigor el 25 de mayo de 2018.

4. Debate

4.1. Valor añadido de la interoperabilidad en democracia

4.1.1. La UE necesita una regulación y unos medios de investigación que la protejan contra la delincuencia. La interoperabilidad de los sistemas de información es una oportunidad de hacer valer la primacía del Estado de Derecho y la defensa de los derechos humanos.

4.1.2. El SES y el SEIAV, en combinación con el SCB y el RCDI, permitirán controlar los cruces de las fronteras de las personas sospechosas y conservar sus datos. No obstante, la posibilidad de «acceso de los cuerpos policiales [por medio del SBC] a los sistemas de información no policiales a escala de la UE» (artículo 17/RCDI de las propuestas (2017) 793 y 794) no puede ser compatible con las finalidades enunciadas como bases de las propuestas objeto de examen. El Comité (artículo 300, apartado 4, del TFUE) debe mencionar aquí el principio de proporcionalidad y pide a la Comisión que evite cualquier programa tipo «gran hermano» ⁽¹³⁾ y crear obstáculos a la libertad de circulación de los ciudadanos europeos (artículo 3 del TUE).

4.1.3. El modelo propuesto para la recogida y la utilización de datos personales obtenidos en la frontera y dentro del territorio de la UE durante controles de desplazamientos y de documentos poseídos se presenta como estanco y abierto únicamente a personas autorizadas y para fines de seguridad y de gestión, aportando asimismo una mayor fluidez de los procedimientos.

4.1.4. El Comité tiene dudas acerca de la estanqueidad: quedarán lagunas, dado que la construcción planificada en nueve años se apoya sobre «cimientos» que todavía no existen, como los sistemas SES o SEIAV o las interfaces nacionales. El contexto tecnológico está en constante evolución, el proyecto se basa necesariamente en el estado de la técnica y no prevé en su presupuesto gestionar la obsolescencia que aparecería en determinados sectores digitales.

⁽¹¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁽¹²⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Dictámenes del CESE: DO C 229 de 31.7.2012, p. 90 y DO C 345 de 13.10.2017, p. 138.

⁽¹³⁾ En la novela 1984, de George Orwell.

4.1.5. Por otra parte, podría haberse considerado el desarrollo rápido de la utilización de algoritmos llamados de inteligencia artificial (IA) en el proyecto, simultáneamente como herramienta de control de los sistemas y como clave de seguridad confiada a las autoridades responsables para garantizar la utilización democrática de la arquitectura.

4.1.6. La propuesta desarrolla un sistema para personas de buena fe respetuosas de las leyes. El hecho de que haya personas al mando es reconfortante, pero también pueden constituir eslabones débiles. El Comité propone añadir un artículo que prevea «disyuntores» para los casos de crisis política o de «gestión», dado que cualquier problema en una base podría suponer un riesgo para toda la estructura⁽¹⁴⁾. La generalización del UMF podría conducir a un uso internacional, muy positivo pero muy arriesgado para la protección de datos. Las autoridades facultadas asumirán una enorme responsabilidad. Estos aspectos no se abordan en los textos analizados.

4.2. *La protección de los derechos fundamentales*

4.2.1. Los derechos fundamentales son absolutos; solo se pueden introducir limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la UE y si se respeta su contenido esencial (artículo 8 y artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión). El Comité se pregunta cómo puede evaluarse la proporcionalidad de las medidas de control en el caso de migrantes que huyen de persecuciones y llegan a las costas de la UE [COM(2017) 794 final — Exposición de motivos — Derechos fundamentales]. La búsqueda de sospechosos con vistas a prevenir actos delictivos, en particular terroristas, **no debe aproximar a nuestras democracias al concepto de delito por anticipación**; debe existir una diferencia entre «actividades» que alteran el orden público y «opiniones».

4.2.2. El respeto de los derechos enunciados en la Carta para cualquier persona debe garantizar el equilibrio entre seguridad y libertad sin el cual la democracia muere. El Comité considera que este equilibrio es crucial y debe constituir un objetivo permanente para todas las autoridades, incluidas las autoridades de control nacionales y europeas.

4.2.3. La cadena de autoridades asociadas a una búsqueda, así como los metadatos correspondientes, se conservarán en el sistema. Se deben respetar los derechos fundamentales de las propias autoridades facultadas en relación con los datos generados, en particular en lo que se refiere a su seguridad y su vida privada, en caso de intrusión malintencionada en la estructura y de utilización indebida de los datos entre el momento de la obtención y aquel de su supresión.

4.3. *Protección de los datos*

4.3.1. Las propuestas reconocen el principio de la protección de datos desde la fase de diseño y por defecto, a pesar de que su exposición de motivos recuerde que, según el Tribunal de Justicia (TJUE), no se trata de una prerrogativa absoluta. El Comité reconoce las ventajas de medidas preventivas que garanticen la seguridad, de la lucha contra las identidades falsas y de la garantía del derecho de asilo. Sin embargo, desea subrayar los límites de la «matematización» y de la anonimización de los datos: las personas afectadas pueden necesitar sus datos posteriormente.

4.3.2. Asimismo, subraya que el tipo de datos conservados, biométricos y biológicos, reviste un especial interés para determinadas empresas y para la delincuencia. En este caso, la ciberseguridad es tan importante como la seguridad física, aunque se mencionada demasiado poco en las propuestas. Los datos conservados se almacenarán en un solo emplazamiento físico; incluso estando protegido, podría quedar expuesto.

4.3.3. El CESE recuerda que, en lo que se refiere a la protección de datos y al derecho de supresión (derecho al olvido), las instituciones y los órganos de la UE están sujetos al Reglamento (CE) n.º 45/2001, de menor protección que el RGPD⁽¹⁵⁾ de 2016 (que entrará en vigor en mayo de 2018) que deben respetar los Estados miembros. El Comité subraya la complejidad de la aplicación de este derecho y duda de que los viajeros, migrantes y solicitantes de asilo estén en condiciones de hacer que se respete:

- 1) la protección de los datos personales debe estar validada por todas las bases existentes nacionales y europeas para que el conjunto esté protegido;
- 2) es fundamental para que los ciudadanos acepten esta inmensa red de vigilancia sobre sus cabezas.

4.3.4. En las propuestas no se especifica claramente la duración de la conservación de los datos recogidos por las autoridades facultadas. Los textos mencionan el procedimiento del derecho a rectificación o supresión, que tiene lugar entre el Estado miembro al que se haya realizado la solicitud y el Estado miembro responsable, pero no fijan una duración de la conservación de los datos (artículo 47 de las propuestas). El Comité pide que se fije dicho plazo y que este sea más corto para los menores (artículo 24 de la Carta), salvo en caso de terrorismo, de forma que estos puedan tener oportunidades de integrarse.

⁽¹⁴⁾ SEPD, anexo, informe final del Grupo de Expertos de Alto Nivel, mayo de 2017.

⁽¹⁵⁾ RGPD, Reglamento general de protección de datos [Reglamento (UE) 2016/679].

4.4. Gobernanza y obligación de rendir cuentas

4.4.1. Las bases de datos internacionales no están sujetas a las mismas normas que los sistemas informáticos europeos. El establecimiento de un formato universal de acceso, que podría tender a convertirse en internacional, será solo un elemento técnico que no unificará las normativas, aunque Interpol debe evidentemente respetar el artículo 17 del Pacto de las Naciones Unidas⁽¹⁶⁾. Por otra parte, las autorizaciones seguirán siendo competencia de los Estados miembros. El CESE considera que debería abordarse este punto en las propuestas.

4.4.2. Una sola consulta, y la simbiosis de las bases europeas dará su veredicto. El CESE subraya que la burocracia generada será más que proporcional a la velocidad adquirida. La Comisión garantizará la gobernanza en el marco de un procedimiento de control con los Estados miembros. El eje será la Agencia eu-LISA, encargada en particular de establecer los procedimientos de recogida de información sobre el funcionamiento de la interoperabilidad; recibirá la información de los Estados miembros y de Europol y presentará cada cuatro años al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión un informe de evaluación técnica, y la Comisión preparará una valoración global un año más tarde (artículo 68 de las propuestas). Para el Comité, estas secuencias son demasiado largas. Debería realizarse una evaluación de la seguridad de los componentes de interoperabilidad [artículo 68, apartado 5, letra d)] al menos cada año y una evaluación de las repercusiones sobre los derechos fundamentales [ídem, letra b)] al menos cada dos años.

4.4.3. El Comité lamenta que cuestiones tan fundamentales como las que abordan estas propuestas sean gestionadas por agencias europeas, cuya contratación y funcionamiento resultan confusos para muchos ciudadanos. Considera necesario intercambiar buenas prácticas y asociar para conocer su opinión a todas las autoridades independientes de control de la utilización de los datos (SEPD) y a otras agencias como FRA y ENISA.

4.4.4. El establecimiento de todas estas nuevas estructuras y procedimientos se llevará a cabo mediante actos delegados y actos de ejecución de la Comisión. El Comité desearía que el objetivo de respetar los derechos fundamentales y de proteger los datos personales siga presente en todos estos actos a lo largo del tiempo, en un enfoque de mejora de la acogida a las personas en las fronteras. El CESE recomienda que los ciudadanos europeos sean informados de las etapas del proyecto hasta su finalización y que las personas reciban una información pedagógica sobre los controles a los que están sujetas.

5. Las formaciones necesarias para las autoridades de control en toda la UE

5.1. El Comité considera que serán necesarias numerosas formaciones durante el primer período (después de 2021), al contrario de lo que adelanta la Comisión en su resumen de la evaluación de impacto (C). Esta última menciona 76 millones EUR al año. La transición a nuevos procedimientos exige siempre un reajuste. Se trata, en este caso, de todas las fronteras de la UE y de los sistemas nacionales. Determinados Estados miembros aún no cuentan con sistemas compatibles y deberán realizar un esfuerzo importante para establecer interfaces que les permitan participar. Para que la interoperabilidad funcione, deberán reducirse las disparidades entre Estados miembros.

5.2. La formación en la utilización de datos de calidad y del UMF será fundamental. El Comité propone que se organice un centro de formación común para las autoridades facultadas, incluida la Agencia eu-LISA, en el que se verifiquen estrictamente las competencias de sus miembros, con la ayuda de CEPOL⁽¹⁷⁾, Frontex, Europol, etc.

5.3. Una herramienta como el DIM no existe en ningún otro sitio. En caso de éxito, la herramienta será potente. La nueva arquitectura exigirá datos de la mejor calidad. Para que el conjunto esté a la altura de las expectativas del proyecto, todos los Estados miembros deben participar al mismo nivel, de lo contrario las lagunas serán más graves que antes. Y, en dicho caso, se debilitarían el derecho de asilo y el derecho de acceso a una protección internacional (artículos 18 y 19 de la Carta).

6. La financiación

6.1. Toda la arquitectura propuesta se basa sobre ciertas hipótesis: la adopción por las autoridades responsables de los sistemas SES y SEIAY y del UMF, el buen funcionamiento del DIM y la protección del RCDI. ¿Dispondrán dos organismos, el SEPD y la Agencia eu-LISA, a los que quizá se sume la Agencia ENISA, de suficientes medios personales y financieros? La Comisión propone una cofinanciación de la UE y los Estados miembros. El Comité observa que la gestión del «Semestre» se realiza todavía con presupuestos austeros y que, además, la utilización actual de las bases existentes (SIS, VIS, Prüm, SES) aún debe optimizarse en el respeto de los requisitos legales (informe del Grupo de Expertos).

⁽¹⁶⁾ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas: «Artículo 17: 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques».

⁽¹⁷⁾ Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (Budapest, Hungría).

6.2. El CESE se pregunta por las repercusiones presupuestarias del *Brexit*, aunque el Reino Unido no esté en el sistema Schengen, y, más generalmente, sobre la futura complejidad de la gestión de la interoperabilidad en los países europeos no adscritos al SIS, pero participantes en otras bases, por ejemplo Eurodac.

6.3. El fondo previsto es el FSI, el Fondo de Seguridad Interior. El comienzo de la puesta en marcha se prevé para 2023. El Comité se pregunta si bastarán cinco años para reducir las disparidades europeas y gozar de condiciones para tener éxito. El presupuesto previsto es de 424,7 millones EUR a lo largo de un período de nueve años (2019-2027). Corresponderá a la UE (FSI) y a los Estados miembros pagar. Los Estados deben reunir las condiciones para hacer que los sistemas actuales funcionen correctamente con la nueva arquitectura informática. El Comité considera que la reactivación del crecimiento deberá servir para la realización de dichas inversiones.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos

[COM(2018) 32 final]

(2018/C 283/08)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta de la Comisión	12.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	19/09/2017 (en previsión de la consulta)
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.5.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	185/01/01
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge favorablemente el enfoque adoptado por la Comisión de explorar sistemáticamente el abanico de opciones pertinentes que podrían contribuir a solucionar una serie de problemas detectados en la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, productos y residuos.

1.2. Asimismo, se congratula de la visión proactiva y a largo plazo adoptada por la Comisión en este asunto. El proceso de transición será inevitablemente de larga duración, pero requerirá un aliento constante para salir adelante. Además, deberá tenerse en cuenta la evolución actual de la tecnología de identificación y tratamiento.

1.3. Garantizar la salud pública en general y la de los consumidores finales de productos es fundamental para reforzar la confianza en los principios de la economía circular.

1.4. La salud y la seguridad profesionales de los trabajadores en las plantas de reciclado también están en riesgo si no se emprende una acción global, en particular en lo que respecta al problema de las sustancias heredadas. Por tanto, resulta esencial facilitar una información exhaustiva a los sindicatos.

1.5. Debe darse prioridad a la plena aplicación del Reglamento REACH y las otras normativas sobre sustancias químicas ya en vigor. La legislación existente para impedir la entrada inicial de sustancias químicas peligrosas en el ciclo de materiales todavía no se está aplicando plenamente, especialmente en lo que se refiere a la entrada de productos de terceros países en la UE.

1.6. El Comité identifica y respalda una mayor inversión en equipos de clasificación adaptados por las empresas de reciclado y la consideración de medidas de apoyo económico y técnico en este ámbito.

1.7. El Comité apoya firmemente la opinión de que una mejora de la información sobre la presencia, localización y concentración de sustancias químicas peligrosas en productos y materiales recuperados de residuos puede reducir los problemas a los que se enfrentan los operadores en la cadena de recuperación.

1.8. La determinación de las posibles fuentes de valor o las medidas de protección necesarias aplicables a las sustancias químicas peligrosas en el flujo de residuos contribuirá al análisis coste-beneficio que deberá llevarse a cabo para justificar las medidas legislativas y las intervenciones prácticas.

1.9. Es esencial mejorar y reforzar, cuando sea necesario, los requisitos de identificación y seguimiento de las mercancías importadas que puedan contener sustancias extremadamente preocupantes (SEP), a fin de hacer cumplir tanto la prohibición cuando sea necesario, como los mecanismos de seguimiento adecuados a lo largo de todo el ciclo de vida del producto.

1.10. El marco jurídico debe ofrecer la misma protección independientemente de que un producto esté fabricado con materiales vírgenes o recuperados.

2. Introducción

2.1. En su dictamen sobre el «Paquete de medidas sobre la economía circular»⁽¹⁾ ⁽²⁾, el Comité señaló que era necesario facilitar aún más la recuperación de materiales del flujo de residuos y abordar una serie de obstáculos legales, técnicos y financieros. La presencia de sustancias peligrosas en los materiales residuales es uno de estos obstáculos, y la Comunicación sometida a examen forma parte de un proceso de identificación de objetivos políticos, desafíos y soluciones para la consecución de una mayor circularidad en la economía. Algunos ámbitos deberán abordarse con medios no legislativos, pero el objetivo global es influir en la futura política.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La Comunicación expone una serie de objetivos políticos y cuestiones conexas, e invita a las partes interesadas a tomar posiciones sobre los desafíos identificados para ayudar a definir un camino hacia una economía verdaderamente circular. Estos objetivos se presentan bajo cuatro epígrafes generales: el enfoque es exploratorio y no prescriptivo. El presente dictamen responde a la petición de exponer las opciones preferidas para abordar los desafíos principales tomando en consideración el documento de trabajo de los servicios de la Comisión y las aportaciones de los miembros del CESE y de las organizaciones de partes interesadas de la sociedad civil. Por este motivo, el contenido principal del dictamen se presenta al final, en las observaciones específicas.

3.2. La Comisión ha puesto en marcha una consulta pública y está promoviendo intercambios con el Parlamento Europeo, el Consejo y las partes interesadas, para elegir opciones y definir acciones específicas a escala sectorial o general para desarrollar mercados de materias primas secundarias sostenibles. Posteriormente, se adoptarán medidas de acuerdo con los principios de «legislar mejor» y se prepararán evaluaciones de impacto antes de que se presente cualquier propuesta concreta de la que se espere un impacto significativo.

4. Observaciones generales

4.1. La legislación pertinente de la UE en la materia cubre los ámbitos de las sustancias químicas, los productos y los residuos⁽³⁾. En particular, el actual marco jurídico se considera deficiente puesto que no garantiza la transmisión de la información sobre las sustancias químicas peligrosas a lo largo de todo el ciclo de los materiales y de los posibles ciclos de vida ulteriores.

4.2. Nuestra sociedad, dada su creciente complejidad, depende cada vez más de la utilización de sustancias químicas⁽⁴⁾. Los pilares de la **legislación en materia de sustancias químicas** de la UE son el Reglamento CLP⁽⁵⁾, el Reglamento REACH⁽⁶⁾ y el Reglamento POP⁽⁷⁾, que se complementan entre sí y se aplican independientemente del sector de uso.

⁽¹⁾ Dictamen sobre el «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽²⁾ La Comisión adoptó el paquete sobre la economía circular el 2 de diciembre de 2015.

⁽³⁾ Véanse las definiciones de residuos peligrosos en el «Documento de orientación sobre la definición y la clasificación de residuos peligrosos», junio de 2015.

⁽⁴⁾ Informe n.º 2/2016 de la AEMA, p. 33.

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n.º 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado.

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n.º 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).

⁽⁷⁾ Reglamento sobre contaminantes orgánicos persistentes, véase http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3. La **legislación en materia de productos** puede centrarse en la seguridad y la sostenibilidad de los productos. La DSGP ⁽⁸⁾ establece requisitos de seguridad general para los productos de consumo no alimenticios. Una serie de actos legislativos específicos para productos, como la Directiva sobre juguetes, el Reglamento relativo al envasado de alimentos, la Directiva RUSP ⁽⁹⁾ y la Directiva sobre diseño ecológico, también son pertinentes. El dictamen del CESE ⁽¹⁰⁾ respalda un «enfoque integrado» para el diseño ecológico, que debe ampliarse más allá de su ámbito actual. Dicho enfoque integrado tendría en cuenta la eficiencia energética y el rendimiento de los productos, así como la eficiencia y el rendimiento en términos de utilización de recursos y materiales.

4.4. Varios **actos legislativos sobre residuos** son también pertinentes. La Directiva marco sobre residuos ha sido objeto de varios dictámenes del Comité, que ha apoyado sistemáticamente el requisito de que los Estados miembros adopten un orden de prioridades para abordar el problema de los residuos, cuya principal prioridad debería ser la prevención de residuos, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado u otro tipo de recuperación y, como último recurso, la eliminación mediante incineración o vertido. El CESE también ha solicitado que se imponga a los Estados miembros la obligación de adoptar regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Además, también ha pedido que se establezca una disposición que dé un impulso a la recogida selectiva ⁽¹¹⁾.

4.5. Pueden plantearse algunas cuestiones generales, por las que deben orientarse las futuras acciones:

- La **mejora de la información** sobre la presencia, la localización y la concentración de las sustancias químicas peligrosas presentes en productos y materiales recuperados de residuos puede reducir los problemas a los que se enfrentan los operadores en la cadena de recuperación y reforzar la protección del medio ambiente y de la salud humana.
- Resulta esencial **impedir la entrada inicial** de las sustancias químicas peligrosas en el ciclo de materiales. Para ello, existe legislación que aún no se está aplicando plenamente.
- El **marco jurídico** debe ofrecer la misma protección, independientemente de que un producto esté fabricado con materiales vírgenes o recuperados.

4.6. Cabe señalar que se están llevando a cabo trabajos de apoyo. Por ejemplo, el problema de las sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos está siendo abordado por la Directiva RUSP, que al exigir la sustitución de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos, aumenta las posibilidades y la rentabilidad económica del reciclado de los residuos derivados de dichos aparatos. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo también están examinando cuatro propuestas legislativas conexas ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾. El CESE toma nota del reciente acuerdo político en la materia ⁽¹⁶⁾.

4.7. Algunas de las cuestiones mencionadas en la Comunicación son complejas desde un punto de vista conceptual, en particular las que guardan relación con los problemas que plantea la falta de armonización de las normas. En opinión del Comité, debe darse prioridad a los problemas más concretos de la información y las sustancias heredadas.

4.8. No obstante, se desprende claramente del resumen de problemas proporcionado en la Comunicación y del amplio abanico de iniciativas emprendidas o desarrolladas para conseguir una economía realmente más circular, que el proceso de transición necesario para eliminar las sustancias peligrosas de los residuos y durante su recuperación o reciclado no se llevará a cabo rápidamente. Se considera, por tanto, apropiada la visión proactiva y a largo plazo que ha adoptado la Comisión.

⁽⁸⁾ Directiva 2001/95/CE relativa a la seguridad general de los productos (DSGP).

⁽⁹⁾ Directiva 2011/65/UE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos.

⁽¹⁰⁾ Dictamen sobre el «Plan de trabajo sobre diseño ecológico» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 97).

⁽¹¹⁾ Dictamen sobre el «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽¹²⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases.

⁽¹³⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

⁽¹⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.

⁽¹⁵⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos.

⁽¹⁶⁾ Declaración del Comisario Vella sobre el acuerdo político alcanzado para modernizar las normas sobre residuos.

5. Observaciones específicas

Necesidad de información

5.1. El objetivo consiste en garantizar que todos los agentes de la cadena de suministro y, en última instancia, los operadores de residuos, disponen de información suficiente sobre las sustancias preocupantes en los productos. Impedir que las sustancias químicas peligrosas entren inicialmente en el ciclo económico constituye claramente la mejor manera de proteger la salud humana y el medio ambiente. También se trata de recuperar materiales de los residuos y mejorar así la economía circular.

5.2. La facilitación de una información exhaustiva a los sindicatos puede desempeñar un papel fundamental en la protección de la salud de los trabajadores, razón por la cual se considera un aspecto esencial.

5.3. El Reglamento REACH regula la fabricación, el uso y la comercialización de las sustancias químicas en la UE. Su objetivo principal es garantizar un alto grado de protección de la salud humana y del medio ambiente. Según algunas asociaciones de consumidores y la Comisión, no se están cumpliendo como es debido las limitadas obligaciones de comunicación que impone el Reglamento REACH a la cadena de suministro.

5.4. La Comisión tiene previsto emprender un estudio de viabilidad sobre el uso de distintos sistemas de información y tecnologías y estrategias de rastreabilidad innovadoras para permitir que la información relevante circule a lo largo de las cadenas de suministro de los artículos y llegue hasta los recicladores. Cabe preguntarse si añadiría valor un sistema de información obligatorio y de qué manera deberían gestionarse los productos importados a la UE que puedan contener sustancias no autorizadas.

5.5. El Comité sostiene que en gran medida ya existen herramientas legales que pueden impedir que las sustancias extremadamente preocupantes (SEP) entren en el ciclo de materiales. En particular, se consideran pertinentes aquellas disposiciones legales que priorizan e incentivan su sustitución por sustancias químicas no peligrosas. El Comité es partidario de la plena aplicación del Reglamento REACH y pide que este se mantenga actualizado con arreglo a la evolución del conocimiento científico de las propiedades peligrosas de las sustancias químicas, incluidas las materias primas secundarias. De este modo, quedarán protegidas la salud y la seguridad profesionales de los trabajadores y la salud pública de los consumidores finales. Asimismo, mejorará la credibilidad de la economía circular.

5.6. En lo que respecta a los bienes importados, ya se exige a los importadores que identifiquen las SEP. Se debe hacer mayor hincapié en el cumplimiento de la obligación, en virtud del Reglamento REACH, de que los fabricantes y los importadores pormenoricen en su expediente de registro y su ficha de datos de seguridad los supuestos de exposición durante la fase de eliminación. Además, podría exigirse información más detallada, como la descripción de diferentes supuestos de fin de vida para el reciclado, la preparación para reutilización o la eliminación. Esto debe llevarse a cabo en conjunción con la ejecución de la obligación de fabricantes e importadores de productos de informar a los operadores económicos de la cadena de suministro sobre la presencia de SEP en los productos, así como el requisito de que se identifique la localización de dicha sustancia en el producto.

5.7. Es esencial mejorar y reforzar, cuando sea necesario, los requisitos de identificación y seguimiento de las mercancías importadas que puedan contener SEP, a fin de hacer cumplir tanto la prohibición cuando sea necesario, como los mecanismos de seguimiento adecuados a lo largo de todo el ciclo de vida del producto.

5.8. El Comité expresa su preocupación por el problema particular que podría plantear una identificación plena de las SEP en relación con los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de asociación económica.

5.9. En general, las empresas de reciclado deberán realizar nuevas inversiones en equipos de clasificación adaptados, para lo cual deberán estudiarse medidas de apoyo económico y técnico.

Residuos que contienen sustancias que ya no se admiten en nuevos productos

5.10. Los Estados miembros cuentan con leyes restrictivas sobre sustancias químicas peligrosas desde el siglo XIX, y las nuevas sustancias químicas se someten a rigurosos exámenes de peligrosidad. Sin embargo, el proceso continuo de evaluación del riesgo significa que los productos producidos legalmente en el pasado contienen SEP y que es posible que aquellos que se producen actualmente contengan sustancias que se prohíban en el futuro. En la fase de tratamiento y recuperación de residuos, esto puede dar lugar a peligrosas «sustancias heredadas».

5.11. El objetivo es facilitar el reciclado, mejorando al mismo tiempo la aceptación de materias primas secundarias y promoviendo ciclos de materiales no tóxicos. Además, a la hora de considerar las posibles restricciones de las sustancias químicas, y las exenciones a las restricciones, hay que prestar mayor atención a su impacto en el reciclado y la reutilización futuros.

5.12. La Comisión sostiene que el problema de las sustancias heredadas sigue siendo un obstáculo para la economía circular y que debe desarrollarse una metodología específica de toma de decisiones que apoye las decisiones sobre la posibilidad de reciclar residuos que contengan sustancias preocupantes. Dicho trabajo está en curso y debería estar listo para mediados de 2019. Además, es necesario elaborar directrices para garantizar que la presencia de SEP en materiales reciclados se aborda mejor en las primeras etapas de la preparación de propuestas para gestionar el riesgo y también se está estudiando elaborar legislación de ejecución que permita un control efectivo del uso de la exención existente del registro REACH para sustancias recuperadas.

5.13. La realidad de las sustancias heredadas plantea la cuestión de saber si es posible reconciliar la idea de que los residuos son un recurso que debemos reciclar con la de garantizar que los residuos que contienen SEP solo se recuperen en materiales que puedan ser utilizados de forma segura. ¿Debemos permitir que los materiales reciclados contengan sustancias químicas que ya no están permitidas en las materias primas originales? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones?

5.14. El objetivo de los materiales reciclados es aproximarse en la medida de lo posible al rendimiento y la composición química de las materias primas originales comparables. Los factores económicos y técnicos desempeñan un papel significativo a la hora de determinar la viabilidad de eliminar sustancias preocupantes y dependen en gran medida de cada caso. Las opciones políticas consisten en exigir que todas las materias primas originales y secundarias cumplan las mismas normas o permitir que los materiales secundarios se beneficien de exenciones específicas y limitadas en el tiempo.

5.15. El CESE sostiene que cualquier criterio aplicado en este contexto debe impedir que los materiales recuperados contengan sustancias químicas peligrosas en concentraciones que superen el nivel permitido para los materiales vírgenes.

Falta de armonización de las normas que determinan qué residuos y sustancias químicas son peligrosas

5.16. Esta cuestión está estrechamente relacionada con las observaciones anteriores sobre la armonización y ambos aspectos son complejos desde un punto de vista conceptual. Como se ha indicado anteriormente, la producción y el uso de sustancias químicas y productos peligrosos están sujetos a estrictas normas de la UE adoptadas para proteger a los trabajadores, los ciudadanos y el medio ambiente de cualquier daño. Asimismo, la gestión de los residuos está regida por normas de la UE concebidas para alcanzar el mismo resultado. No obstante, según la investigación realizada, los dos conjuntos de normas no están plenamente armonizados⁽¹⁷⁾.

5.17. Es necesario garantizar un enfoque más coherente entre la normativa de clasificación de las sustancias químicas y de los residuos. Por ejemplo, la adopción de normas similares a las de la Directiva RAEE⁽¹⁸⁾, para otros grupos de productos o flujos de materiales específicos (por ejemplo, muebles o textiles), que imponen un tratamiento adecuado de los residuos que contienen sustancias químicas peligrosas antes de que puedan recuperarse y utilizarse en nuevos productos. La Comisión tiene previsto publicar un documento de orientación sobre la clasificación de los residuos, para ayudar a los operadores de residuos y a las autoridades competentes a adoptar un enfoque común sobre la caracterización y la clasificación de los residuos. Además, se llevarán a cabo nuevos intercambios de buenas prácticas en relación con métodos de ensayo. Se pide a las partes interesadas que consideren si deben armonizarse las normas sobre la clasificación del peligro para que los residuos se consideren peligrosos de acuerdo con las mismas normas que los productos.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo: *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* (Mantenerla limpia: cómo proteger la economía circular de sustancias peligrosas). Oficina Europea de Medio Ambiente.

⁽¹⁸⁾ Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia europea para el plástico en una economía circular»

[COM(2018) 28 final]

y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos de buques, por la que se deroga la Directiva 2000/59/CE y se modifican la Directiva 2009/16/CE y la Directiva 2010/65/UE»

[COM(2018) 33 final — 2018/0012 (COD)]

(2018/C 283/09)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Parlamento Europeo, 5.2.2018 Consejo, 9.2.2018 Comisión Europea, 12.2.2018
Fundamento jurídico	Artículos 110.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	19.9.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.5.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	193/00/01
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE, que desde un comienzo apoyó la política de la Comisión sobre la economía circular, considera, no obstante, que debe perseguirse en estrecho contacto con las fuerzas sociales y las organizaciones de la sociedad civil, a través de ejercicios de prospectiva y con la participación del mundo académico y los distintos centros de formación.

1.1.1. Del mismo modo, no se puede prescindir de medidas apropiadas de naturaleza educativa y formativa, incentivos al diseño y respecto del comportamiento, normas técnicas y reglamentarias comunes de calidad, sistemas atractivos y de recompensa —también fiscales y financieros—, un enfoque sistémico e intersectorial, y un uso inteligente y generalizado de las aplicaciones digitales.

1.2. El respeto y la defensa de los bienes que proporciona el equilibrio dinámico de la biosfera no surgen por generación espontánea, sino que son fruto de una sensibilidad alimentada por la cultura y la conciencia de que lo creado no ha sido creado para ser explotado y destruido, en aras del beneficio económico, sino para ser utilizado con inteligencia, mejorado y conservado «en la génesis del antropomorfismo universal» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; en la historia de todo lo que tiene forma humana, en el universo.

1.3. Los nuevos descubrimientos, como los materiales poliméricos, han hecho más fácil el trabajo y el bienestar del ser humano, pero su ciclo de vida debe gestionarse para que no influyan de forma negativa en los procesos naturales.

1.3.1. El Comité considera fundamental el desarrollo de una cultura del diseño ecológico de los materiales poliméricos para facilitar, tras su primer uso, posteriores aplicaciones de materiales poliméricos secundarios.

1.3.2. Es necesaria una revolución cultural que transforme los residuos en valiosos recursos que hay que aprovechar, tanto por lo que se refiere a los comportamientos como a las estructuras de producción, distribución y consumo, sin olvidarse de la sociedad civil y los centros escolares de cualquier tipo y nivel.

1.3.3. En opinión del CESE, sobre todo en el sector de los envases, hoy enormemente extendido, por motivos económicos y de higiene debe elaborarse una estrategia de sector tendente a la reutilización, con la participación de empresas con experiencia en los procesos de reciclaje. Se trata de armonizar y sistematizar en procedimientos concretos las competencias en las fases anteriores y posteriores del proceso.

1.3.4. Los organismos nacionales de normalización, en estrecha relación con los organismos europeos e internacionales, deberían intensificar los procesos de reconocimiento, mediante una etiqueta, de las materias primas secundarias, a fin de incrementar mediante una armonización europea la seguridad de los consumidores en los nuevos productos.

1.3.5. En opinión del CESE, la investigación y la innovación deben desempeñar un papel importante, en especial la ITC (iniciativa tecnológica conjunta) —asociación público privada en el marco de Horizonte 2020—, dirigida al desarrollo de bioproductos⁽²⁾ y otras iniciativas de sostenibilidad circular en el próximo 9.º PM.

1.3.6. Hay que dar prioridad al proceso de aplicación del marcado digital de los distintos tipos de plástico para hacer posible su identificación, separación y posible eliminación con arreglo a métodos comunes. En particular, las materias primas secundarias deben carecer de algunas sustancias tóxicas que contienen las materias primas no destinadas a entrar en contacto con los alimentos y los juguetes infantiles.

1.4. El CESE considera que, mediante los análisis químicos asociados a REACH, se debe intervenir para limitar la contaminación por microplásticos, que representa una de las principales amenazas para el medio ambiente y la salud de las personas.

1.5. El CESE apoya con convicción la propuesta de la Comisión de dotar a los puertos de estructuras de recogida de desechos y la obligación de los responsables de los buques de seguir procedimientos para el vertido de residuos.

1.5.1. En opinión del CESE, una política similar debería aplicarse también a la gestión de los ríos, que constituyen un considerable colector de la contaminación de los mares.

1.5.2. Según el CESE, las asociaciones de pescadores y las fuerzas sociales deberían participar, ya sea culturalmente ya sea a través de financiaciones nacionales y/o comunitarias, en un ejercicio de limpieza de las aguas de residuos poliméricos, promoviendo también acciones de sensibilización en relación con los residuos fluviales y marinos. Podrían, aunque no solo, intervenir, con una formación adecuada, en la parte del sector equipada en el puerto o a lo largo de los ríos, en las fases iniciales del reciclaje, sobre todo durante las paradas biológicas de la pesca.

1.6. A juicio del CESE, la aparición y el desarrollo de nuevas actividades complementarias, hijas de la economía circular, imponen la revisión de la legislación actual sobre los residuos, fruto de la Directiva 2008/98/CE, que responsabiliza al poseedor de los residuos, sin crear, a menudo, los instrumentos para reutilizarlos.

⁽²⁾ La Empresa Común para las Bioindustrias es una asociación público-privada (APP) entre la Comisión Europea y el Consorcio de Bioindustrias (BIC). En la actualidad, el Consorcio reúne a más de 60 grandes y pequeñas empresas europeas, agrupaciones y organizaciones de los ámbitos tecnológico, industrial, agrícola y forestal. Todas ellas se han comprometido a invertir en proyectos colaborativos de investigación, desarrollo y demostración de tecnologías de base biológica en el seno de la APP. Este compromiso incluye 3 800 millones de euros de inversiones en innovación basada en la biotecnología entre 2014 y 2020 (Horizonte 2020): 1 000 millones de euros de fondos de la UE y 2 800 millones de euros de inversión privada.

1.7. El CESE considera que el diseño ecológico ⁽³⁾, aplicado hasta ahora al ahorro de energía, debe activarse para la economía circular, en particular, a los plásticos.

1.8. El CESE considera necesario celebrar los acuerdos regionales pertinentes en materia de contaminación marina, haciéndolos extensivos a las políticas de proximidad y los acuerdos Euromed y sobre el Báltico.

1.9. Por consiguiente, deberían apoyarse e incentivarse los acuerdos voluntarios sectoriales e intersectoriales entre las industrias y las administraciones públicas territoriales, a fin de favorecer la certificación de las empresas (EMAS, RSE), Green boat ⁽⁴⁾.

2. Introducción

2.1. El plástico, entendido como denominación genérica de un grupo de materiales poliméricos, es un material importante y omnipresente en nuestra economía y nuestra vida cotidiana. Contribuye a promover el crecimiento sostenible y competitivo, un empleo sostenible y múltiples innovaciones tecnológicas y de diseño.

2.2. El plástico fue descubierto —desde el monómero al polímero— a mediados del decenio de 1950 por los científicos Natta y Ziegler. El químico alemán, Karl Ziegler, consiguió obtener, en 1953, un tipo de plástico del petróleo, el polietileno, cuya molécula es un polímero ⁽⁵⁾. El químico italiano Giulio Natta obtuvo un polímero diferente: el polipropileno, patentado con el nombre de Moplen. Este descubrimiento contribuyó en gran medida a la crisis de la industria minera, que, a lo largo de la historia del ser humano, había proporcionado los materiales ⁽⁶⁾ para construir los objetos de la vida cotidiana y del trabajo.

2.3. El plástico es hijo del petróleo, dos kilos de petróleo producen, en promedio, un kilo de plástico.

2.3.1. Con estos nuevos materiales ⁽⁷⁾ se han construido los objetos más dispares, que no se oxidan, son ligeros y no se rompen. En 1973 se produjo la primera botella de PET ⁽⁸⁾.

2.4. El CESE ha tenido ocasión de resaltar ⁽⁹⁾ que «la transición hacia una economía europea circular puede abrir perspectivas positivas para conseguir los objetivos de la Estrategia Europa 2020».

2.5. El Comité considera, en efecto, que la transición a una economía circular europea puede abrir perspectivas positivas en términos de competitividad sistémica de la UE si se basa «en una visión estratégica europea compartida con la participación activa del mundo laboral, de los gobiernos, de los empresarios y trabajadores, de los consumidores y de las autoridades legislativas y reguladoras de los diferentes niveles» ⁽¹⁰⁾.

2.6. El CESE recuerda el lanzamiento del paquete ⁽¹¹⁾ de 2014, después retirado, y el de diciembre de 2015, con la adopción de un plan de acción de la Unión para la economía circular, que hizo del plástico una prioridad clave.

2.7. En opinión del CESE, «emitir señales de precios claras es la mejor manera de lograr un cambio de comportamiento, es decir, ofrecer a los consumidores una oferta adecuada con precios competitivos. Ello puede realizarse inicialmente por medio de sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de la fiscalidad ecológica» ⁽¹²⁾.

2.8. La industria europea del plástico alcanzó en 2016 un volumen de negocios de casi 350 000 millones EUR, con unas 62 000 empresas, la ocupación de más de 1,5 millones de trabajadores y una producción de 60 millones de toneladas ⁽¹³⁾.

2.9. Hoy, el plástico está presente en todos los aspectos de la vida cotidiana, de los transportes a la construcción, de las telecomunicaciones a los bienes de gran consumo, del sector alimentario a la sanidad.

⁽³⁾ Directiva 2005/32/UE y sus modificaciones subsiguientes.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 8.5, documento COM(2008) 33.

⁽⁵⁾ Ziegler descubrió, junto con Giulio Natta, la síntesis estereoespecífica del polipropileno, utilizando catalizadores que contenían titanio; este tipo de catalizadores se denomina comúnmente catalizadores de Ziegler-Natta. En 1963 recibieron el Premio Nobel de química.

⁽⁶⁾ Cinc, blenda, calamina, baritina, baquelita.

⁽⁷⁾ PE (polietileno); PP (polipropileno); PS (poliestireno); PET (polietileno tereftalato); PVC (cloruro de polivinilo).

⁽⁸⁾ Patentada por N. Convers Wyrth, ingeniero norteamericano.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE (DO C 230 de 14.7.2015, p. 91).

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE (DO C 230 de 14.7.2015, p. 91).

⁽¹¹⁾ Véanse los documentos SWD(2014) 0208 y SWD(2015) 259 fin.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE (DO C 230 de 14.7.2015, p. 91).

⁽¹³⁾ Véase el Informe sobre la excelencia del sector del plástico para la reactivación industrial de Italia y Europa 2017 — *L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017* <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>.

2.10. Las pymes, con menos de veinte empleados, representan en torno al 80 % de las empresas del plástico de la UE, y las medianas y grandes empresas, en torno al 20 %⁽¹⁴⁾.

2.11. Cada año, los europeos generan 25 millones de residuos de plástico. Se recicla menos del 30 %⁽¹⁵⁾.

2.12. Según un estudio reciente realizado a escala europea (nota 15), la sustitución del plástico, en sus principales aplicaciones, por otros materiales conllevaría un mayor peso de los envases, casi cuatro veces más que los de plástico; un aumento del 60 % del volumen de residuos producidos y un incremento del consumo energético anual del 57 % durante todo su ciclo de vida.

2.12.1. Por otro lado, el 95 % del valor del envasado se pierde tras un solo uso. De los 78 millones de toneladas despachadas a consumo, el 72 % no se recupera. De estas, el 40 % va a vertederos y el 32 % escapa a los sistemas de recogida legal.

2.13. De ahí, la necesidad de desarrollar el diseño ecológico del plástico para hacerlo más reciclable y aumentar así la demanda de plástico reciclado por parte de los sectores industriales y los circuitos de distribución, los consumidores y los ciudadanos europeos.

2.13.1. Es importante intensificar el diálogo con la industria del reciclado para comprender sus procesos productivos, exigencias y tecnologías.

2.14. El plástico reciclado debe pasar por una adecuada regeneración y mejora, siguiendo un proceso de normalización y certificación mediante una etiqueta.

2.15. En una economía circular, el plástico debe considerarse un valioso patrimonio común, ya que es esencial para un desarrollo económico sostenible y competitivo al servicio del ciudadano, la salud y el medio ambiente, a condición de que los objetos que contienen esta materia prima dejen de considerarse «residuos que eliminar» y pasen a considerarse «objetos que recuperar».

3. El mar y el plástico

3.1 El 70 % de la superficie del planeta está constituida por los mares y océanos, y las aguas marinas representan el 97 % de los recursos hídricos. Los océanos son nuestros mayores aliados contra el cambio climático, y en el Acuerdo de París se les ha consagrado un informe especial del IPCC.

3.2. Los desechos marinos y, sobre todo, el plástico y los microplásticos, representan otra importante amenaza para los océanos, por lo que constituyen una preocupación mundial que afecta a todos los océanos del mundo. Cada año, se vierten a los océanos millones y millones de toneladas de desechos en todo el mundo, lo que genera problemas medioambientales, económicos, estéticos y sanitarios. Los desechos marinos pueden provocar graves daños económicos, como pérdidas para las comunidades costeras, disminución del turismo, y trabas al transporte marítimo y a la pesca.

3.3 El coste potencial de la limpieza de las costas y las playas en toda la UE se ha estimado en unos 630 millones EUR anuales.

3.4. A causa de su acumulación y difusión, los desechos marinos representan una terrible amenaza para la salud de los océanos del mundo, sobre todo por su rápido aumento. A este respecto, son necesarias medidas equilibradas y eficaces de economía circular a escala internacional y europea, con el objetivo de reducir los desechos marinos de la UE en un 30 % y un 50 % en 2025 y 2030 respectivamente.

3.4.1. Para alcanzar esos objetivos, es necesario, ante todo, modificar la legislación existente, que atribuye la propiedad de los residuos a quienes los recogen, lo que desincentiva la recogida.

3.4.2. Deberían estudiarse incentivos adecuados para aquellos, sobre todo pescadores, que pueden colaborar en la limpieza del mar y los ríos, haciendo también un uso adecuado del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015*.

⁽¹⁵⁾ CE, comunicado de prensa 16/1/2018.

3.5. El 18 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó las conclusiones sobre la ecoinnovación y resaltó «la necesidad de coherencia entre las medidas de apoyo a la innovación y de otras medidas, centradas en particular en la protección de la salud humana, el medio ambiente y la transición a la economía circular»⁽¹⁶⁾.

3.6. El PE, por su parte, ha adoptado varios documentos en la materia: de la Resolución de 9 de julio de 2015 sobre el uso eficiente de los recursos: avanzar hacia una economía circular; a las Resoluciones adoptadas en febrero de 2017 sobre el «paquete relativo a los residuos» hasta la Resolución de 18 de diciembre de 2017 sobre la gobernanza internacional de los océanos.

3.7. La intervención para la limpieza del mar Mediterráneo podría beneficiarse de sinergias con la Asociación (APP) Prima, que prevé intervenciones ecológicas con fines medioambientales⁽¹⁷⁾.

4. Propuestas de la Comisión

4.1. La estrategia propuesta por la CE tiene por objeto proteger el medio ambiente de la contaminación por los plásticos y promover, al mismo tiempo, el crecimiento y la innovación, intentando transformar un reto económico de un paradigma lineal (producción, distribución, consumo, comportamiento) en un modelo circular, que se autoalimente mediante un uso eficiente de los recursos, llegando a considerar los «residuos» como **recursos que regenerar**.

4.2. *Reutilización, reciclaje y recuperación* serían los términos clave en torno a los cuales construir un nuevo paradigma para favorecer un nuevo diseño, sostenibilidad, innovación y competitividad en todo el mercado interior y en el internacional.

La estrategia propuesta consta de cuarenta acciones, quince recomendaciones a las autoridades nacionales y regionales y ocho recomendaciones a la industria.

4.3. La propuesta de Directiva relativa a las instalaciones portuarias receptoras introduce nuevas normas para hacer frente al fenómeno de los desechos marinos, con medidas destinadas a garantizar que no se dejen atrás los residuos generados por buques o recogidos en el mar, sino que se devuelvan a tierra y se gestionen adecuadamente. También se incluyen medidas destinadas a reducir la carga administrativa para los puertos, los buques y las autoridades competentes.

5. Comentarios y recomendaciones generales

5.1. En opinión del Comité, una estrategia exitosa por lo que respecta al plástico no puede prescindir de medidas apropiadas de naturaleza educativa y formativa, incentivos al diseño y el comportamiento, normas técnicas y reglamentarias comunes de calidad, sistemas atractivos y de recompensa —también fiscales y financieros—, un enfoque sistémico e intersectorial, un uso inteligente y generalizado de las aplicaciones digitales y un ejercicio de prospectiva amplio e inclusivo, dirigido a acompañar el proceso con una auténtica **cultura europea de la circularidad del plástico basada en el análisis de todo el ciclo de vida de los productos**.

5.2. La contaminación por microplásticos es una de las principales amenazas para el medio ambiente y la salud de las personas. Estas sustancias se utilizan a menudo en los detergentes, los cosméticos, la decoración y las pinturas. **Según el CESE**, esta contaminación debe atajarse en la fuente, mediante intervenciones a escala de la UE en el marco de **REACH**.

5.3. **En la UE, el 40 % del plástico es de un solo uso y constituye la principal fuente de contaminación: la fijación de un coste mínimo por cada bolsa de plástico reduciría enormemente su consumo. El CESE recomienda que esta medida se amplíe a todos los tipos de plástico de un solo uso.**

5.4. El CESE considera prioritario el mercado digital de los distintos tipos de plástico a efectos su identificación y selección, y de la posible exclusión de elementos nocivos. El plástico contiene a menudo sustancias tóxicas prohibidas en los materiales que entran en contacto con los alimentos y en los juguetes. El reciclaje del plástico podría introducir esas sustancias en los nuevos productos. De ahí, la necesidad de garantizar y certificar que las «materias plásticas secundarias» estén libres de sustancias tóxicas

5.5. Las legislaciones nacionales difieren entre sí por lo que respecta a las cantidades y las autorizaciones. Sería conveniente disponer de una única **legislación armonizada**, más severa, para beneficio de los consumidores.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/es/pdf>, Conclusiones del Consejo del 18.12.2017 «La ecoinnovación: permitir la transición hacia una economía circular».

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final y Dictamen del CESE (DO C 125 de 21.4.2017, p. 80).

- 5.6. En opinión del CESE, habría que potenciar las acciones tendentes a dar prioridad a:
- los métodos comunes de detección;
 - la digitalización de productos, procesos y componentes, para el mercado digital de los distintos tipos;
 - infraestructuras de excelencia de recogida y selección, dotadas de lectores ópticos;
 - normas y certificaciones de productos, procesos e instalaciones;
 - la profesionalización y la supervisión del reciclaje;
 - sistemas de recompensa de responsabilidad ampliada del productor y el consumidor;
 - lanzamiento de una acción piloto de la UE para la organización, la creación y el desarrollo comercial competitivo de un auténtico mercado europeo de plásticos secundarios de calidad, promoviendo los procedimientos de contratación ecológicos.
- 5.7. La recogida separada y, sobre todo, el reciclaje de PET ⁽¹⁸⁾ pueden dar lugar a ventajas económicas en la UE, con nuevas actividades productivas y nuevo empleo.
- 5.8. Hasta ahora, se ha favorecido el reciclaje orgánico mediante compostaje ⁽¹⁹⁾, el enterramiento en vertedero y la recuperación de energía mediante la incineración ⁽²⁰⁾, en particular en el sector siderúrgico y del cemento, utilizando los filtros de gases residuales apropiados.
- 5.9. Cada vez es más importante reciclar el plástico con nuevos objetos, ya sean del mismo tipo (botella/botella) o de distinto tipo (plástico/tejido). Pero ello requiere un sistema de incentivo de los consumidores ⁽²¹⁾ y facilitar la identificación mediante lectores digitales en los puntos de recogida.
- 5.10. El PET reciclado puede utilizarse como fibra para la fabricación de tejidos de verano e invierno, monos de trabajo, uniformes militares, refuerzos de neumáticos, tubos, cintas transportadoras, películas para el envasado o productos impresos.
- 5.11. Con una gran acción de normalización técnico-reglamentaria y de certificación, también después del reciclaje, si los procesos se realizan y certifican correctamente ⁽²²⁾, el PET se mantiene químicamente inerte y, por tanto, apto para aplicaciones que requieran un contacto seguro con los alimentos ⁽²³⁾.
- 5.12. Por lo que se refiere a los **desechos marinos**, el CESE es favorable a la coordinación de la Directiva con el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL) y considera que abordar el tema de los desechos de los buques de pesca y las embarcaciones recreativas puede aportar soluciones al problema de la contaminación marina, siempre que se adopten las debidas exenciones para las embarcaciones pequeñas y los puertos con un tráfico limitado.
- 5.13. Para organizar la recogida de los desechos en el mar habría que propiciar, mediante la utilización del Fondo de Pesca-FEMP, la participación de las organizaciones de pescadores, que, con la debida formación, podrían completar los ingresos no siempre seguros de la pesca con la dedicación a la recogida y al sector del reciclaje.

⁽¹⁸⁾ PET: polietileno tereftalato, composición $(C_{10}H_8O_4)_n$. Se deriva del petróleo crudo (C_9H_{18}) . Es una resina termoplástica apta para el contacto con los alimentos.

⁽¹⁹⁾ El **compost** es lo que queda tras el proceso de descomposición y humificación de residuos de sustancias orgánicas.

⁽²⁰⁾ CDR, **combustible derivado de residuos**. Durante la combustión, la ruptura de los enlaces entre los átomos H y C del plástico emite una gran cantidad de calor.

⁽²¹⁾ Por ejemplo: fianza obligatoria en Alemania; obligación de retirada del envase vacío por parte de los vendedores en Suiza, etc.

⁽²²⁾ Impedir la generación de acetaldehído optimizando la temperatura de fusión y el tiempo de permanencia. Excluir la descontaminación.

⁽²³⁾ Por ley, en algunos Estados, los envases destinados a los alimentos no pueden contener más de un 50 % de materias plásticas secundarias, que no deben entrar en contacto con la comida. Por tanto, el plástico reciclado se combina con plástico «virgen» en la parte que toca con los alimentos.

5.14. Lo mismo puede valer para la limpieza de los ríos, recurriendo a las cooperativas de trabajo, con la modificación de la legislación actual ⁽²⁴⁾.

5.15. El CESE considera prioritario celebrar acuerdos regionales en materia de contaminación marina, en especial en las zonas marinas y fluviales.

6. Observaciones específicas

6.1. **Del PET a la fibra** El reciclaje del PET se realiza mediante un proceso mecánico/químico innovador, no contaminante, que preserva la pureza de la fibra, reduciendo el consumo de agua y energía, y disminuyendo las emisiones de CO₂ en un 30 %. Todo ello sin producir escorias o residuos.

6.1.1. En primer lugar se recupera, mediante la recogida separada, la materia prima. Después de las fases de triturado, lavado, molido, trefilado, secado y granulado, el PET se transforma en un nuevo polímero mediante un proceso no contaminante basado principalmente en las variaciones de temperatura. Al final, se obtiene un polímero fundido que se envía a un extrusor y se corta a la longitud deseada, en una gama de hilos sintéticos reciclados de poliéster de alta calidad y con altas prestaciones.

6.2. La evolución del PET ⁽²⁵⁾ (polietileno tereftalato) en tejido es innovadora, respeta el medio ambiente y aporta calidad: de las técnicas de producción al diseño.

6.2.1. Datos técnicos ⁽²⁶⁾:

- 2 kg de petróleo (C₉H₁₈) producen 1 kg de PET (C₁₀H₈O₄)_N;
- 1 botella de 1,5 litros tiene una masa de 38 gramos;
- 1 botella de 0,5 litros tiene una masa de 25 gramos;
- para realizar un forro polar (330 g/m²) hacen falta unas 27 botellas de 1,5 litros;
- 27 botellas equivalen a 1 026 g de PET, que equivalen a unos 2 052 g de petróleo;
- la reducción de CO₂ por 2 052 g de petróleo (24,21 36 kWh) ⁽²⁷⁾ es de **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2. Otro ejemplo: 53 900 botellas de plástico de 1,5 litros, recicladas, pueden transformarse en el perfecto poliéster necesario para confeccionar 7 000 mochilas, con un ahorro de 3,34 t de CO₂ ⁽²⁸⁾.

7. Cuestiones que deben estudiarse

7.1. Compromisos de los Estados:

- educación desde la escuela para la recogida separada (¡plásticos incluidos!), en especial en el ámbito familiar;
- creación de cooperativas/consorcios para la recogida de plásticos, en colaboración con municipios y empresas, y su entrega en centros de tratamiento y certificación de «plástico secundario»;
- adaptación de las normas en vigor sobre los residuos a las necesidades de la recogida del plástico.

⁽²⁴⁾ Se estima que en la actualidad entre 1,15 y 2,41 millones de toneladas de residuos de plásticos se vierten en los océanos cada año procedentes de los ríos, con más de 74 % de las emisiones entre mayo y octubre. Los veinte ríos más contaminantes, situados principalmente en Asia, arrastran el 67 % del total mundial de toneladas de residuos de plástico vertidas en los océanos.

⁽²⁵⁾ Los poliésteres proceden del PET y están disponibles tanto en copos como en hilo liso o voluminado, así como en microfibra.

⁽²⁶⁾ Fuente: Pielletalia S.r.l Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Fuente: CCI Ispra — Factor de conversión del petróleo crudo:

— 11,8 MWh/t

— 0,264 tCO₂/MWh

⁽²⁸⁾ Véase la nota 28 CCI Ispra.

7.2. El CESE respalda el diálogo entre las partes para establecer un fondo destinado a invertir en tecnologías de reciclaje de los plásticos y crear un mercado europeo de plásticos secundarios de calidad.

7.3. Apoyo, a través de Horizonte 2020 y **del nuevo 9.º PM**, también con estudios sobre las bacterias ⁽²⁹⁾, a la Empresa Común para las Bioindustrias, una de las siete ITC (iniciativas tecnológicas conjuntas — asociaciones institucionales público privadas).

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ El Instituto de Tecnología de Kioto y la Universidad de Keio, junto con otros institutos de investigación japoneses, han aislado una especie de bacteria, *Ideonella sakaiensis*, capaz de «devorar» el plástico —material que utiliza como fuente de sustento y crecimiento— mediante la acción química de únicamente dos enzimas. Véase: <http://science.sciencemag.org/content/351/6278/1196> — YOSHIDA & OTHERS. University of Portsmouth biologist Professor John McGeehan and his colleagues accidentally created a super-powered version of the plastic-eating enzyme, published in the journal Proceedings of the National Academy of Sciences 2018.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El futuro de los alimentos y de la agricultura»

[COM(2017) 713 final]

(2018/C 283/10)

Ponente: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Coponente: **John BRYAN**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	5.12.2017
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.5.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	195/7/18
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura» y considera que una política agrícola común (PAC) financiada adecuadamente es esencial para que la agricultura de la UE sea viable y sostenible.

1.2. La futura PAC debe cumplir los objetivos iniciales establecidos en el Tratado de Roma, así como los nuevos objetivos en materia de medio ambiente, cambio climático y biodiversidad, velando al mismo tiempo por mantener el modelo de agricultura europea y que siga siendo viable y competitivo, para responder a las necesidades de los ciudadanos europeos. La nueva PAC debe, además, incorporar y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y los establecidos en la COP21.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la orientación de las reformas y las nuevas propuestas sobre la subsidiariedad y el nuevo modelo de aplicación, y subraya la necesidad de garantizar que se apliquen de manera que se proteja la política común y el mercado único y que sean acordes con los compromisos de acometer una simplificación. Sin embargo, el CESE considera que la Comunicación podría haber sido más precisa. El Comité confiaba en que la Comisión tuviera en cuenta el punto de vista de la sociedad civil recogido en este dictamen en sus próximas propuestas legislativas. El calendario del Dictamen del CESE y de las propuestas legislativas de la Comisión Europea era demasiado ajustado.

1.4. El CESE apoya el modelo de la PAC basado en dos pilares, generando el primer pilar pagos directos, que deben reorientarse y deben garantizar unos ingresos justos a los agricultores como incentivo para el suministro de bienes públicos, así como el apoyo a los mercados, y ayudando el segundo pilar a zonas y regiones vulnerables y a luchar contra la despoblación en consonancia con la Declaración de Cork 2.0. El CESE se opone a la cofinanciación del primer pilar. Aboga por un nivel de cofinanciación razonable del segundo pilar para todos los Estados miembros. El CESE está convencido de que los pagos directos deberían beneficiar solo a agricultores activos sobre la base de criterios objetivos referidos a actividades agrícolas y el suministro de bienes públicos.

1.5. El CESE respalda una PAC fuerte y financiada adecuadamente, así como un aumento del presupuesto de la UE hasta alcanzar el 1,3 % de la RNB en consonancia con el crecimiento de la economía de la UE. Debe otorgarse una financiación adecuada a la PAC para abordar las bajas rentas de los agricultores y trabajadores agrícolas, la inflación y cualquier restricción derivada del *Brexit*, hacer frente a los requisitos adicionales en materia de medio ambiente y cambio climático y lograr la necesaria aproximación de los pagos directos entre los Estados miembros, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias.

1.6. El CESE considera que la PAC debe apoyar a los agricultores, independientemente de que sean pequeños o grandes, jóvenes o de más edad, nuevos o asentados, agricultores por cuenta propia y sus empleados, mujeres u hombres, de un modo que haga la vida en las zonas rurales viable para aquellos agricultores activos que participen en la producción agrícola, generen bienes públicos, cuiden el medio ambiente y contribuyan a la creación de empleo.

1.7. Si bien acoge favorablemente las nuevas propuestas en materia de subsidiariedad y para conferir mayor responsabilidad a los Estados miembros, el CESE considera primordial mantener una PAC fuerte, sin renacionalizaciones que pongan en riesgo el mercado único. La subsidiariedad debe aplicarse únicamente a los planes de los Estados miembros para la consecución de los objetivos de la PAC, otorgando al mismo tiempo a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para escoger las opciones de pago correspondientes al primer y segundo pilar que mejor se adecuen a los tipos de agricultura, estructuras y condiciones de cada país, teniendo en cuenta sus condiciones naturales y su entorno.

1.8. El nuevo modelo de aplicación propuesto en torno a los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático debe introducirse predominantemente en el nivel de los Estados miembros. En línea con el compromiso de simplificación, debe ser sencillo y fácil de entender para los agricultores, sin exigir costes adicionales. Los planes estratégicos nacionales deben transformarse, a efectos de las explotaciones agrarias, en planes simples con indicadores fácilmente comprensibles y mensurables.

1.9. Durante largo tiempo la simplificación ha sido un aspecto clave de la comunicación sobre la PAC y en esta reforma ha de materializarse el compromiso de obtener resultados. El CESE considera que esta reforma es una verdadera oportunidad para la simplificación y ha propuesto una lista de cuestiones muy específicas para la aplicación. Convendría consolidar la condicionalidad recurriendo a avances tecnológicos, deben revisarse y optimizarse la forma y el porcentaje de inspecciones y, en su caso, aumentarse los márgenes de tolerancia para evitar las falsas exactitudes; los agricultores deben tener la oportunidad de rectificar a través de procedimientos de liquidación previos a la imposición de eventuales sanciones y los pagos deben ser efectuados a tiempo. El principio de anualidad debe aplicarse para eliminar los controles y las sanciones de carácter retroactivo.

1.10. El CESE apoya la mejora de las condiciones para los jóvenes agricultores y ha propuesto seis medidas específicas, incluida una definición clara de los jóvenes agricultores, para abordar la crítica cuestión del relevo generacional en la agricultura.

1.11. Partiendo de un enfoque medioambiental positivo y para aumentar la superficie de pastos en la UE, el CESE recomienda que se preste más apoyo a agricultores activos en lo referente a pastos permanentes mediante un aumento en los pagos directos.

1.12. La PAC después de 2020 debe reforzar la posición de los agricultores en la cadena de suministro para que puedan obtener ingresos justos y no sean el eslabón más débil de la cadena de suministro⁽¹⁾. La PAC debe proteger el funcionamiento del mercado único, con un etiquetado obligatorio sobre el origen de los productos agrícolas que no obstaculice la libre circulación de bienes en la UE.

1.13. El CESE considera que la PAC debe ser complementaria a una política alimentaria integral⁽²⁾.

1.14. La UE necesita un consumo alimentario sostenible que respete los requisitos de bajos niveles de emisiones de carbono⁽³⁾, así como unas normas rigurosas en materia medioambiental y de cambio climático, en consonancia con la economía circular y la gestión ecológica.

1.15. La agricultura no concierne solo la producción de alimentos, sino también la gestión de las tierras agrícolas, el uso de los recursos hídricos y la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que evite en la esfera de la UE el acaparamiento de tierras y que estas se destinen de manera irreversible a otros usos, así como su degradación, desertificación, abandono, contaminación y erosión⁽⁴⁾. También debería reconocerse el estrecho vínculo existente entre la agricultura y la silvicultura.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Los principales factores que influyen en la política agrícola común después de 2020» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 21).

⁽²⁾ Dictamen sobre el tema «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (DO C 129, 11.4.2018, p. 18).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Justicia climática» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 22).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 72).

1.16. El CESE considera que la UE debe aplicar una estrategia mucho más coherente entre la PAC y su política comercial internacional. Reconociendo que una política comercial es fundamental para el éxito de la PAC, el CESE considera que los nuevos acuerdos comerciales deben insistir en la necesidad de respetar plenamente las normas europeas sobre cuestiones esenciales en materia de seguridad alimentaria, impacto ambiental, salud y bienestar animal y vegetal, así como las condiciones laborales.

2. La importancia de la agricultura y el futuro de la alimentación y de la agricultura

2.1. Una agricultura viable y sostenible es el único sector que puede satisfacer las necesidades más básicas de la población humana en términos de producción de alimentos y mediante la gestión y el mantenimiento de las tierras, al tiempo que genera bienes públicos esenciales relativos a la protección medioambiental de nuestros recursos de agua, suelo, aire y biodiversidad.

2.2. Además de suministrar bienes públicos, la agricultura, la silvicultura y la pesca, con once millones de agricultores, crean veintidós millones de empleos directos en las explotaciones agrarias y otros veintidós millones de puestos de trabajo enmarcados en el sector alimentario europeo en sentido amplio, en ámbitos conexos como los de transformación, comercialización, transporte, así como en los sectores de la ciencia, la investigación y la educación. La agricultura podría contribuir mejor a aportar resultados económicos, crecimiento y empleo en las zonas rurales si las condiciones marco se modificaran debidamente.

2.3. La ganadería y la agricultura desempeñan un papel fundamental en el futuro de Europa y tanto en la consecución de los ODS establecidos por las Naciones Unidas como en el cumplimiento los compromisos contraídos en la 21.^a Conferencia de las Partes (COP21). Con vistas al futuro de la agricultura y la alimentación, la agricultura europea puede aportar grandes beneficios a la sociedad, mediante una cadena alimentaria mejorada, al ofrecer un abundante suministro de alimentos y materias primas seguros y asequibles de una manera sostenible que proteja nuestros recursos ambientales esenciales del suelo, el agua, la atmósfera y la biodiversidad, así como aportar una remuneración justa a los agricultores mediante precios viables.

2.4. El CESE considera que, además de cumplir los objetivos fundamentales establecidos en el Tratado de Roma, que incluyen: 1) aumentar la productividad agrícola, 2) garantizar un nivel de vida justo a los agricultores, 3) estabilizar los mercados, 4) disponer de suministros, y 5) garantizar precios razonables a los consumidores, en el futuro la PAC debe lograr más resultados, especialmente en el ámbito del medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad, así como de los aspectos sociales y del empleo en zonas rurales.

2.5. El CESE reconoce que los objetivos de la PAC del Tratado de Roma han evolucionado con el tiempo y aún no se han alcanzado plenamente. Uno de los objetivos era, y sigue siendo, generar ingresos suficientes mediante el aumento de la productividad agrícola. Aunque las explotaciones agrícolas son ahora más productivas que nunca, las rentas a menudo no se corresponden, razón por la cual los pagos directos han sustituido a menudo a los precios «justos y equitativos» que pueden conseguirse en los mercados. Los agricultores activos necesitan los pagos únicos por explotación de la PAC además de los rendimientos del mercado.

2.6. El CESE considera que los siguientes principios fundamentales deben sentar las bases de los futuros objetivos de la PAC:

- la protección del modelo europeo de agricultura con su papel multifuncional y explotaciones familiares viables, pymes, cooperativas y otros sistemas de explotación agraria sobre una base histórica dentro de la UE. La PAC debe posibilitar la producción agrícola sostenible en todas las regiones de la UE;
- pagos directos elevados para apoyar las rentas agrícolas viables;
- unas sólidas acciones de desarrollo rural;
- un mercado único que funcione adecuadamente;
- una posición más fuerte de los productores primarios en la cadena de valor;
- el uso y desarrollo sostenible de los recursos naturales del suelo, agua, aire y biodiversidad;
- la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático;
- la preservación de la naturaleza y el paisaje;

- el apoyo al relevo generacional y la atracción de jóvenes agricultores;
- el fomento del empleo;
- la protección del empleo y de la inclusión social;
- el fomento del crecimiento y la competitividad;
- el acceso de los ciudadanos a una amplia gama de alimentos producidos de manera sostenible, incluidos, los productos regionales o con indicación geográfica y los alimentos ecológicos;
- la adopción de una política comercial coherente en consonancia con los objetivos de la PAC;
- el marcado obligatorio del origen como valor añadido para los consumidores;
- la prioridad a las acciones de formación centradas en la mejora de la producción y la calidad de los productos alimenticios;
- la regulación de los flujos de migración circular de manera que pueda responderse a las necesidades de producción a través de trabajadores temporeros de terceros países;
- el impulso de la digitalización de las zonas rurales, la actividad agrícola y la cadena de suministro alimentario.

2.7. El CESE considera que las nuevas propuestas formuladas en la Comunicación de la Comisión en torno a la subsidiariedad y el nuevo modelo de aplicación son positivas y, aplicadas de forma correcta, pueden tener un gran impacto positivo en la PAC en la esfera de las explotaciones agrarias, en términos de simplificación y reducción de la burocracia e incluso para que las medidas se ajusten mejor a la diversidad de condiciones de los Estados miembros y la política se centre más en el medio ambiente y el cambio climático. Asimismo, el CESE considera que para ello será necesario introducir cambios fundamentales en la PAC, algunos de los cuales están incluidos en las propuestas de la Comisión. Si se aplican correctamente, pueden tener un impacto positivo en la agricultura y en la consecución real de los objetivos de la PAC.

2.8. La PAC debe reflejar los objetivos y las metas clave de los ODS, establecidos por las Naciones Unidas, y la COP21. Entre ellos figura la erradicación de la pobreza, lo cual requiere un incremento de los ingresos agrícolas, la lucha contra el hambre, un nivel elevado de salud y bienestar, la educación de calidad, agua potable y saneamiento, energía limpia y asequible, trabajo digno y crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, la producción y el consumo responsables, la acción por el clima, así como la protección del agua y la vida en la tierra. El CESE considera que la PAC debe perseguir estos objetivos clave, lo cual debe reflejarse en la condicionalidad de los pagos directos, sobre todo en torno a las cuestiones territoriales así como las normas medioambientales y laborales.

2.9. Teniendo en cuenta el calendario de la progresión de las propuestas, el CESE propone que se establezcan mecanismos claros de transición ya que, como es probable que los procesos políticos necesarios y la posterior aplicación administrativa no concluyan antes de finales de 2022, se necesita un margen de tiempo suficiente para pasar sin problemas de la actual política a la nueva política. Los agricultores y el sector agrícola necesitan claridad, estabilidad y seguridad de planificación; la UE debe evitar las dificultades que surgieron en la última reforma.

3. Presupuesto

3.1. Los pagos directos tendrán que seguir desempeñando un papel importante a la hora de garantizar los ingresos, ya que las condiciones marco no permiten a los agricultores generar ingresos suficientes mediante la venta de sus productos. Dado que, al mismo tiempo, debe crearse un mercado de «bienes públicos» para los agricultores, que no solo debería compensar los gastos adicionales de los agricultores o un posible descenso de los rendimientos, sino también repercutir en la renta —algo que el CESE apoya firmemente—, los responsables políticos deben garantizar una financiación suficiente para poder hacer realidad estas promesas. El CESE critica que la Comunicación no incluya un análisis de las verdaderas necesidades financieras de la nueva PAC «más justa y ecológica»⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ En su dictamen DO C 354, 28.12.2010, p. 35, el CESE señalaba que el modelo agrícola europeo no se conseguirá con los precios del mercado mundial.

3.2. Por consiguiente, el CESE pide que se dote a la PAC de un presupuesto sólido, aunque considera que ello peligrará. A fin de satisfacer las nuevas expectativas de que la PAC cumpla requisitos adicionales en materia de medio ambiente y cambio climático en la esfera de las explotaciones agrarias, para abordar la necesidad de aproximar los pagos directos entre los Estados miembros teniendo en cuenta las divergencias en las condiciones y seguir siendo capaz de reaccionar ante las presiones que generan los bajos ingresos de los agricultores, así como para colmar la brecha en los ingresos respecto de otros sectores de la sociedad y afrontar la inflación, probablemente será necesario que el presupuesto de la PAC aumente considerablemente.

3.3. Desde la década de los ochenta, el gasto en el marco de la PAC ha caído desde alrededor del 70 % hasta el 38 % del presupuesto de la UE. El presupuesto de la PAC no se aumentó cuando la UE pasó a contar con dieciocho Estados miembros más y se produjo un incremento significativo de las tierras agrícolas de la UE.

3.4. El CESE toma nota de las propuestas del Parlamento Europeo de aumentar el presupuesto de la UE del 1,0 % hasta al menos el 1,3 % de la RNB, aunque sigue sin quedar claro qué parte del dinero adicional se asignará a la agricultura y si será suficiente para apoyar un presupuesto de la PAC suficiente y adecuado, así como para alcanzar todas sus ambiciosas metas y exigencias. Tanto la sociedad civil como el Parlamento Europeo respaldan un presupuesto sólido y la estabilidad que conlleva. Sin un presupuesto suficiente para la PAC, las propuestas de reforma de la PAC fracasarán.

3.5. Cualquier restricción del presupuesto de la UE, y especialmente del presupuesto de la PAC, a consecuencia del *Brexit*, debe compensarse mediante contribuciones adicionales de los Estados miembros. Por otra parte, las propuestas para financiar nuevas medidas de la UE deben implicar nueva financiación.

4. Subsidiariedad

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de introducir una mayor subsidiariedad en la PAC, pero hace hincapié en la importancia de mantener una política agrícola común y un mercado único de la UE sólidos. No puede permitirse que la subsidiariedad menoscabe la PAC o el mercado único en modo alguno. Además, los miembros del CESE manifiestan su preocupación y hacen hincapié en que no debe utilizarse la subsidiariedad para llevar a cabo una renacionalización de la PAC en ningún Estado miembro.

4.2. La subsidiariedad debe aplicarse exclusivamente a los planes desarrollados por los Estados miembros para realizar las prioridades de la PAC, al tiempo que se mantiene el modelo basado en dos pilares de la PAC. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de desarrollar la agricultura de las regiones de origen de los migrantes. Las normas laborales han de respetarse en lo referente a todos los trabajadores, incluidos los temporeros.

4.3. El papel de la Comisión en la aprobación, el control y —en caso de incumplimiento— la sanción de los planes nacionales de ejecución es esencial para garantizar que la PAC sigue siendo una política común.

4.4. Un elemento fundamental de la subsidiariedad positiva debe consistir en diseñar los regímenes y sistemas de funcionamiento relativos a los pagos del primer y el segundo pilar que mejor se ajusten a los tipos y estructuras y condiciones de las explotaciones agrarias de cada país, al tiempo que se garantizan mejores resultados en materia de cambio climático y medio ambiente.

4.5. La subsidiariedad también debería proporcionar a los Estados miembros una flexibilidad que permita adoptar el diseño de la condicionalidad, así como las condiciones y las normas que mejor se ajusten a las circunstancias en sus países, e introducir así una simplificación real y sustancial en la esfera de las explotaciones agrarias, aunque manteniendo controles adecuados.

5. Nuevo modelo de aplicación

5.1. La Comunicación sobre la PAC propone un nuevo modelo de aplicación que, ateniéndose al principio de subsidiariedad, permita a los Estados miembros diseñar una combinación de medidas obligatorias y voluntarias en ambos pilares para cumplir los objetivos medioambientales y climáticos definidos a escala de la UE. Propone que los Estados miembros definan metas cuantificadas en los planes estratégicos para conseguir los objetivos. Además, propone que todos los pagos directos a los agricultores estén condicionados a la adopción de prácticas (o su mantenimiento si ya se llevan a cabo) en materia de medio ambiente y cambio climático. También propone recompensar a los agricultores que realicen prácticas voluntarias más ambiciosas, lo cual requerirá el pago de incentivos elevados.

5.2. El CESE tiene claro que las metas, los resultados y los indicadores de resultados mensurables en materia de medio ambiente y cambio climático deben aplicarse principalmente en la esfera de los Estados miembros.

5.3. En la esfera de las explotaciones agrarias, el nuevo modelo de aplicación podría incluir un plan simple relativo a los aspectos fundamentales de las medidas en materia de medio ambiente y cambio climático que abarquen la protección del suelo, el agua, el aire, la biodiversidad y el paisaje, así como la gestión de los nutrientes.

5.4. En el segundo pilar, se realizarían pagos adicionales y más elevados, a los que se aplicarían condiciones voluntarias más estrictas en materia de medio ambiente, social, laboral y de cambio climático.

5.5. El CESE considera muy importante que el nuevo modelo de aplicación esté en consonancia con los objetivos de simplificación y sea fácil de entender y aplicar en la esfera de las explotaciones agrarias.

5.6. La puesta en marcha del nuevo modelo de aplicación no debería suponer ningún coste adicional para las explotaciones agrarias en términos de servicios de asesoramiento o costes de cumplimiento que pudiera socavar los pagos directos. Cualquier coste en el que incurran las explotaciones agrarias para lograr mejores resultados en el cumplimiento de los nuevos desafíos en materia de medio ambiente y clima debe reflejarse en unos pagos y dotaciones presupuestarias más elevados a escala de los Estados miembros.

5.7. El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de explotar el concepto de agricultura inteligente, que ayuda a mejorar los ingresos agrícolas al tiempo que aporta beneficios medioambientales. Supondría recurrir a la formación, transferencia de conocimientos y tecnología con el objetivo de aumentar la eficiencia en el uso de agua, energía y abono, así como otros insumos como plaguicidas⁽⁶⁾, y promover métodos de producción ecológicos, como sucede en la gestión ecológica de la tierra, la agricultura ecológica y la agroecología.

6. Simplificación

6.1. El CESE es muy favorable a una simplificación sustancial de la PAC y al cumplimiento de los compromisos políticos en materia de simplificación, a fin de obtener beneficios tangibles, incluida una reducción de la carga burocrática que pesa sobre los agricultores. La simplificación fue prometida en muchas de las reformas anteriores de la PAC, con muy escasos resultados.

6.2. Es de suma importancia que las propuestas legislativas supongan una simplificación real de los elementos más burocráticos de la PAC, en particular en lo relativo a los controles sobre el terreno de las solicitudes de ayuda, en el caso de los regímenes de ayuda por superficie y para requisitos de condicionalidad muy amplios y complicados con arreglo a los requisitos legales de gestión (RLG) y las BCAM que tienen que cumplir los agricultores. Al mismo tiempo, es importante establecer un sistema de control efectivo y eficiente basado en el riesgo, que, en todo caso, esté vinculado con un sistema previo de asesoramiento e incentivos para los agricultores.

6.3. Aunque se produjo una pequeña y celebrada simplificación del Reglamento «ómnibus», se necesitan cambios adicionales para contribuir al objetivo de simplificación.

6.4. El CESE propone que se lleve a cabo una simplificación en los siguientes ámbitos, a través del nuevo modelo de aplicación, la subsidiariedad y el mejor uso de tecnologías modernas, aprovechando los recursos e instrumentos del Centro Común de Investigación (CCI):

— deberán acometerse una revisión y una remodelación completas del sistema de control en la esfera de la explotación para que sea más eficiente y menos burocrático: basándose en el principio de anualidad (sin controles retroactivos), un enfoque centrado en la orientación y la corrección sustituirá a las multas y sanciones impuestas en la fase inicial;

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

- deberían aprovecharse mejor las nuevas tecnologías, pudiendo la inspección por satélite y la teledetección sustituir algunos de los controles de condicionalidad sobre el terreno;
- el nivel actual de los RLG y las BCAM debería optimizarse sin comprometer los controles o las normas;
- habría que aumentar los márgenes de tolerancia para tener en cuenta las especificidades del funcionamiento real de las explotaciones agrarias, donde que en muchas ocasiones la explotación puede ser unipersonal; además debería señalarse un plazo adecuado para corregir o rectificar un incumplimiento;
- las inspecciones no deberían retener los pagos, y debería aplicarse una política de imposición de sanciones en el siguiente año para todos los requisitos de subvencionabilidad y de condicionalidad, así como los RLG ⁽⁷⁾.

6.5. La subsidiariedad brinda a los Estados miembros la oportunidad de acceder a niveles superiores de simplificación en la esfera de las explotaciones agrarias para adecuarlas a circunstancias específicas, al tiempo que se mantiene el suministro de bienes públicos.

7. Pagos directos, desarrollo rural y la OCM

7.1. En un informe reciente, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) ha puesto de relieve que aunque el régimen de pago básico (RPB) de los agricultores empieza a estar operativo, su impacto en materia de simplificación, orientación y convergencia de los niveles de ayuda es limitado. Además, el TCE afirma que, aunque el RPB es una fuente significativa de ingresos para muchos agricultores, adolece de determinadas carencias. Así, no tiene en cuenta las condiciones del mercado, el uso de las tierras agrícolas o las circunstancias específicas de la explotación ni tampoco se basa en un análisis general de la renta de los agricultores.

7.2. Así, para muchos agricultores los pagos directos se han convertido en el instrumento más importante de la PAC ⁽⁸⁾, han adquirido vital importancia para la agricultura europea y constituyen el apoyo a las rentas de los agricultores, contribuyen a preservar el modelo de agricultura de la UE y de las normas alimentarias y medioambientales más estrictas, precisamente porque los agricultores a menudo ya no pueden obtener ingresos suficientes de la producción y venta de sus productos en el mercado. Por término medio, los pagos directos suponen el 46 % de los ingresos de las explotaciones agrarias para alrededor de 7 millones de agricultores, y cubren el 90 % de la tierra cultivada en toda la UE ⁽⁹⁾. En algunos sectores y regiones, los pagos directos son incluso más importantes y absolutamente esenciales para la supervivencia de la agricultura.

7.3. El CESE lamenta esta evolución, que hace que la agricultura dependa cada vez más de los debates sobre el presupuesto. Para el CESE, la prioridad de la PAC es, ante todo, garantizar que los mercados estabilizados (y los acuerdos de comercio justo) proporcionen unos ingresos justos por la venta de productos producidos de manera sostenible. Al mismo tiempo, el CESE acoge favorablemente que los responsables políticos tengan la intención de crear un mercado para el suministro de «bienes públicos» que genere ingresos.

7.4. Como también deja claro la Comunicación de la Comisión, esto requerirá cambios en la orientación de los pagos directos. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión esté examinando si será posible mantener la distribución actual de los fondos. No obstante, cualquier cambio deberá preservar uno de los activos fundamentales de la política: la protección de un mercado interior que funciona bien y ha sido creado por la PAC a lo largo de los años.

7.5. El CESE manifiesta su preocupación por la falta de apoyo a los agricultores que reciben escasa o ninguna ayuda directa, como son los productores de frutas y hortalizas en superficies pequeñas o, por ejemplo, ganaderos que explotan pastos ajenos en Estados miembros que no ofrecen primas no disociadas por sus servicios.

7.6. El CESE apoya la conservación del modelo basado en dos pilares, con pagos directos y medidas de mercado para apoyar los ingresos de los agricultores en el primer pilar e intervenciones centradas en aspectos económicos, medioambientales, laborales y sociales en zonas agrícolas y rurales, en consonancia con la Declaración de Cork 2.0, en el segundo pilar ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10, punto 4.24).

⁽⁸⁾ «Farmers need direct support». Resumen de los resultados de la consulta pública sobre la modernización y simplificación de la PAC (ECORYS), tabla 6.1, p. 95.

⁽⁹⁾ El futuro de los alimentos y de la agricultura, COM(2017)713 final.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 37).

7.7. El CESE apoya las propuestas de una mayor ambición y de centrarse en la protección del medio ambiente y la acción por el clima mediante los dos pilares para ecologizar la PAC, ya que las políticas actuales han resultado ser demasiado burocráticas y deben mejorar su eficiencia.

7.8. Los pagos directos solo deben beneficiar a agricultores activos sobre la base de criterios claros y objetivos y de las prácticas regionales, y centrarse en las actividades agrícolas y el suministro de bienes públicos. Los pagos directos no deben llegar a quienes son meros propietarios de tierras y no participan activamente en la producción agrícola ni generan bienes públicos.

7.9. En caso necesario, los Estados miembros deben quedar autorizados a aumentar el nivel de pagos no disociados para apoyar firmemente a los sectores y regiones vulnerables, sin distorsionar el mercado. Esto ayudará a proteger la biodiversidad, la agricultura basada en pastos y otros sectores en declive, así como impedir el abandono de las tierras, especialmente en las zonas rurales remotas, donde no es posible desarrollar empresas agrícolas distintas o cambiar las existentes. Por otra parte, los Estados miembros deberían disponer de mayor flexibilidad para orientar los pagos del segundo pilar con vistas a mejorar la situación de sectores vulnerables y zonas en declive, donde los pagos no disociados pueden no ser apropiados.

7.10. El CESE considera que debería prestarse un apoyo más específico a las explotaciones familiares. Con el fin de mejorar la viabilidad económica de las pequeñas explotaciones, deben aplicarse, en el marco de los pilares primero y segundo de la PAC, las medidas de carácter voluntario más adecuadas. Una posible redistribución de los pagos entre los solicitantes no debe suponer un incremento de los precios de compra y arrendamiento de tierras o una disminución de los ingresos y la rentabilidad de los agricultores activos.

7.11. Todos los Estados miembros adoptarán un plan estratégico y tomarán medidas para que los pagos a la agricultura se basen en él. Los pagos directos del primer pilar deberían limitarse a un nivel justo y razonable para los agricultores individuales. Debería ser posible efectuar ajustes y habría que tener en cuenta las asociaciones, cooperativas y empresas, así como el número de empleados que necesitan un seguro. La limitación no debería aplicarse a las medidas medioambientales y voluntarias ni a quienes suministran bienes públicos. Los fondos recuperados mediante la limitación podrían afectarse a pagos redistributivos. Los Estados miembros podrán tener en cuenta el empleo, la producción animal y los sectores sensibles.

7.12. Con respecto al modelo básico de pago, se propone que los países que hayan adoptado un modelo distinto del sistema de pago básico a tanto alzado, como por ejemplo el modelo híbrido o por aproximación, puedan mantener este modelo después de 2020 si es el más adecuado de acuerdo con sus circunstancias⁽¹¹⁾. Los Estados miembros que dispongan de un régimen de pago único por superficie deben tener la posibilidad de suprimir el sistema de derechos de ayuda. Un pago a tanto alzado por hectárea puede en algunos casos beneficiar más a los productores de cultivos herbáceos que a sectores de gran intensidad de mano de obra, tales como los ganaderos o productores de frutas y hortalizas.

7.13. Con el fin de mantener la PAC como una sólida política común de la UE, el CESE considera que no debe haber cofinanciación en el primer pilar. El CESE no está a favor de autorizar que los Estados miembros puedan transferir fondos del segundo pilar al primero. Aboga por un nivel de cofinanciación razonable del segundo pilar para todos los Estados miembros.

7.14. Es preciso seguir aproximando el importe de las ayudas directas que se pagan a los agricultores en cada uno de los Estados miembros de la UE, para tener en cuenta las divergencias de condiciones y, de ese modo, crear unas condiciones de competencia equitativas para los agricultores en todos los Estados miembros que permitan impulsar el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE⁽¹²⁾.

7.15. Una fuerte política de desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC, con un mejor margen de maniobra, es esencial para apoyar la agricultura, la economía, los requisitos medioambientales y sociales de las regiones rurales, incluidas las más vulnerables, en consonancia con la Declaración de Cork 2.0. Las medidas deberían centrarse en la lucha contra la despoblación, en sinergia con las demás políticas estructurales. El CESE subraya también el estrecho vínculo existente entre la agricultura y la silvicultura, por una parte, y la función de los bosques en las economías rurales, por otra.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017).

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10 — punto 1.12).

7.16. El apoyo a las zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo son una de las medidas de particular relevancia para restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura ⁽¹³⁾. El apoyo a los agricultores que operan en zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo es esencial para mantener la agricultura en esas regiones, prevenir el abandono de las tierras y, por ende, la despoblación rural. Los Estados miembros deben disponer de asignaciones financieras suficientes con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) para apoyar zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo.

7.17. El CESE sigue apoyando el refuerzo de las ayudas en las zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo. Estas deben variar en función del grado de limitación, que debería basarse en los criterios biofísicos existentes para determinar zonas con limitaciones naturales o limitaciones específicas de otro tipo.

7.18. El CESE propone que se mejore y refuerce la actual Organización Común de Mercados (OCM) a fin de proporcionar una eficaz red de seguridad y apoyo al mercado, especialmente en tiempos difíciles o de crisis, como el embargo ruso o el *Brexit* para proteger productores primarios, transformadores, consumidores, mercados y puestos de trabajo. El CESE considera que las propuestas legislativas de la Comisión Europea deberían centrarse mucho más en «los mercados» y «el comercio» así como prever medidas significativas y tangibles.

7.19. La PAC debe reforzar la posición de los agricultores para que no sean el eslabón más débil de la cadena de suministro ⁽¹⁴⁾. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de elaborar medidas legislativas para combatir las prácticas comerciales injustas. Estas deben presentarse tan pronto como sea posible para que el apoyo prestado por el presupuesto de la UE a la agricultura no se pierda, sino que cree valor y ayude a los agricultores a comercializar sus productos a precios justos. Además, el CESE recomienda que se apliquen las propuestas del Grupo operativo sobre mercados agrícolas.

7.20. Entre sus elementos esenciales, la PAC debe contar con un mercado único que funcione correctamente. Las últimas tendencias de renacionalización en todo el mercado único son motivo de gran preocupación y causan una mayor divergencia en los precios y el mercado. Es fundamental establecer, allí donde no exista, una reglamentación sobre el etiquetado obligatorio y el origen de los productos agrícolas y alimentarios, necesaria para evitar fraudes y permitir que los ciudadanos tomen decisiones con conocimiento de causa, precisamente para que no se pueda socavar e impedir la libre circulación de bienes en el mercado único de la UE ⁽¹⁵⁾. La competencia desleal derivada del incumplimiento de las normas laborales (contratos, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo) pone en grave peligro el mercado único.

7.21. La incertidumbre política, el cambio climático y otros factores hacen que los agricultores tengan que afrontar cada vez con mayor frecuencia catástrofes naturales a causa del clima y elevadas fluctuaciones de los precios en los mercados. Los ingresos agrícolas pueden verse seriamente afectados por la volatilidad de los precios de los productos básicos. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que prevean instrumentos que ayuden a los agricultores a afrontar eficazmente los riesgos y a asegurarse unos ingresos estables. El actual mecanismo de reserva de crisis debe revisarse a fin de acumular los recursos financieros para poder responder eficazmente en caso de crisis. El CESE está convencido de que unos sólidos pagos directos son la mejor forma de garantizar los ingresos de los agricultores.

8. Jóvenes agricultores, relevo generacional, nuevos agricultores y mujeres que trabajan en la agricultura

8.1. El número de jóvenes agricultores está en constante declive, al igual que el número total de agricultores. Sin embargo, la rápida caída del número de agricultores de 14,5 millones a 10,7 millones ⁽¹⁶⁾ en el anterior período presupuestario afecta a todos los grupos de edad ⁽¹⁷⁾. Pese a contar con las mismas oportunidades de apoyo a través de la PAC, el número de jóvenes agricultores y su proporción en los diferentes Estados miembros varían ampliamente ⁽¹⁸⁾. En 2016, solo el 31,8 % de los trabajadores agrícolas de la UE tenía menos de cuarenta años, frente al 42,4 % de la población activa en su conjunto ⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Anexo VI del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «*Los principales factores que influyen en la política agrícola común después de 2020*» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 21).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre «*Una posible remodelación de la PAC*» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

⁽¹⁶⁾ En 2015, el número de agricultores en la EU-28 era de 10 millones (Eurostat 2017).

⁽¹⁷⁾ En la EU-27, el número de agricultores era en 2005 de 14,5 millones y en 2013 de 10,7 millones.

⁽¹⁸⁾ El mayor descenso se produjo en el período 2007-2013 en Polonia, Alemania e Italia, mientras que en Rumanía y Eslovenia se constató un aumento (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Encuesta de Población Activa (EPA) de 2016.

8.2. El CESE propone mejorar las ayudas de la PAC a los jóvenes agricultores y el relevo generacional. Además, los Estados miembros deberían tener cierta flexibilidad a la hora de ofrecer a los jóvenes agricultores y los jóvenes trabajadores agrícolas una serie de medidas para obtener unos ingresos estables, ventajas fiscales u otros sistemas de incentivo. Por otra parte, deberían adoptar medidas para incorporar nuevos agricultores (mayores de 40 años de edad), a fin de tener en cuenta la creciente movilidad laboral en las zonas rurales, la cual está aumentando como en las ciudades.

8.3. El CESE propone que se aclare que la definición de agricultor joven como persona menor de 40 años de edad que cuente con las cualificaciones necesarias y satisfaga los requisitos establecidos para ser considerado agricultor activo.

8.4. Los jóvenes agricultores afrontan un gran riesgo, costes elevados y unos ingresos inciertos en sus explotaciones. El CESE formula las siguientes propuestas específicas para apoyar y ayudar a los jóvenes agricultores y el relevo generacional:

- mejorar los ingresos y el apoyo a la inversión mediante el incremento de los pagos del primer y segundo pilar para jóvenes agricultores cualificados;
- elevar el límite máximo del 25 % para los jóvenes agricultores en el primer pilar;
- introducir un régimen de jubilación para los agricultores que deseen abandonar y transmitir sus explotaciones a jóvenes agricultores cualificados en el segundo pilar, incluyendo un mecanismo de movilidad de la propiedad rural;
- introducir un régimen tipo y otras medidas selectivas para jóvenes agricultores a fin de ayudarles a establecerse en el segundo pilar,
- proporcionar ingresos suplementarios, a través de pagos mensuales durante tres años, a los jóvenes que creen pequeñas explotaciones que produzcan para el mercado local para que puedan establecerse progresivamente;
- desarrollar instrumentos financieros para ayudar en la concesión de capital de lanzamiento o préstamos de bajo coste;
- adoptar medidas para la innovación y transferencia de conocimientos adaptadas a los jóvenes agricultores.

8.5. Con un 35,1 %, la proporción de mujeres que trabajan en la agricultura en la UE es inferior a la de mujeres con empleo en general (45,9 %), y varía significativamente de un Estado miembro a otro. Sin embargo, el papel que pueden desempeñar las mujeres en la población activa es muy importante. Por lo tanto, es importante que se incluyan medidas en la PAC para lograr que más mujeres se dediquen a la agricultura y ofrecerles una mayor motivación.

9. Elementos de alto valor añadido medioambiental

9.1. El CESE acoge favorablemente que la Comunicación sobre la PAC se centre en gran medida en el medio ambiente y el cambio climático y, en particular, en la protección y sostenibilidad de los suelos, el agua, el aire y la biodiversidad en la esfera de las explotaciones agrarias.

9.2. Además de sus funciones productivas, los pastos permanentes, que representan más del 20 % de la superficie de la UE, tienen muchas otras funciones. Entrañan evidentes beneficios medioambientales, en especial en términos de captura de carbono y estabilidad ecológica como importante fuente de biodiversidad en las zonas agrícolas.

9.3. Por este motivo y para aumentar la superficie de pastos en la UE, el CESE recomienda que la política de la PAC permita a los Estados miembros, por un lado, prestar más apoyo a agricultores activos en lo referente a pastos permanentes mediante un aumento en los pagos directos y, por otro, apoyar las iniciativas de comercialización de productos de pastoreo. Como condición para el pago de ayudas más elevadas el solicitante debe respetar la densidad ganadera y el período de pastoreo mínimos exigidos. Sin embargo, también señala una serie de problemas en cuanto a la clasificación de «pasto permanente» en el sistema de identificación de parcelas agrícolas⁽²⁰⁾, debido a deficiencias en la supervisión o a datos de origen incompletos, lo que da lugar al pago de ayudas a zonas que no son subvencionables.

⁽²⁰⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial n.º 25/2016*.

9.4. El CESE señala además carencias terminológicas heredadas del pasado en la descripción de los pastos. Proponemos utilizar el concepto aglutinante de «pasto permanente», que eliminaría la divergencia terminológica heredada de períodos anteriores⁽²¹⁾. Además, el Reglamento debería definir mejor y tener en cuenta los pastos no herbáceos que utilizan la producción animal, ya que son fundamentales en muchas zonas de la UE, pues desempeñan un papel esencial en la protección del medio ambiente.

9.5. La tierra es un factor limitante, en primer lugar para la agricultura, pero también para otros sectores. Se han aplicado varias medidas en toda la UE, tanto legislativas como no legislativas, para proteger la tierra. Sin embargo, un marco común europeo debería garantizar el uso sostenible y la protección de las tierras y suelos agrícolas⁽²²⁾. La protección de la salud y la fertilidad del suelo deberían figurar entre los objetivos a escala de la UE como parte integrante del nuevo modelo de aplicación de la PAC. El CESE apoya el desarrollo y la aplicación de una estrategia de la UE en materia de proteínas para aumentar la autosuficiencia en piensos proteicos.

10. Comercio y cuestiones internacionales

10.1. Al ser el mayor exportador neto de productos agrícolas del mundo, el éxito de la agricultura europea se basa en gran medida en el comercio con terceros países. El potencial de futuros acuerdos de libre comercio justos y mutuamente beneficiosos debería utilizarse para garantizar la continua contribución al empleo y a los ingresos de los agricultores.

10.2. El CESE considera que la UE debe aplicar una estrategia mucho más coherente entre la PAC y su política comercial. La PAC está propiciando con éxito una política de apoyo de las explotaciones familiares de la UE y otras estructuras de explotación, así como normas más estrictas en ámbitos clave como la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el empleo. No obstante, en negociaciones comerciales como las entabladas con Mercosur, la UE está aceptando importaciones de alimentos que no cumplen las normas de seguridad alimentaria de la UE, que se producen con arreglo a normas medioambientales menos estrictas y a normas laborales totalmente inaceptables.

10.3. Cualquier acuerdo comercial suscrito por la UE debe respetar el principio de soberanía alimentaria y de preferencia comunitaria, que implica alimentos de la UE para los ciudadanos de la UE y un arancel exterior común. Es necesario mantener y proteger las normas más exigentes en materia sanitaria, fitosanitaria y de condiciones laborales para evitar la fuga de carbono y la pérdida de puestos de trabajo.

10.4. Ejemplos comerciales positivos recientes incluyen el acuerdo UE-Japón, en el que se mantuvieron normas equivalentes, sin importantes fugas de carbono ni pérdidas de puestos de trabajo. En cambio, la propuesta de acuerdo entre la UE y el Mercosur supone una importante fuga de carbono a causa de la continua destrucción de la selva amazónica, las emisiones adicionales de gases de efecto invernadero y la pérdida de puestos de trabajo. Se estima que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del ganado vacuno brasileño equivalen a 80 kg de CO₂-eq/kg frente a la producción de la UE, estimada en 19 kg CO₂-eq/kg. Los acuerdos de asociación económica con los países en desarrollo son muy desfavorables para los agricultores locales y perjudican los objetivos de desarrollo.

11. Alimentación y salud

11.1. Los agricultores de la UE y la PAC garantizan que los ciudadanos de la Unión Europea dispongan de una cantidad suficiente⁽²³⁾ de alimentos de alta calidad asequibles, seguros y producidos de conformidad con las normas medioambientales. La PAC es el mecanismo que hace posible la agricultura, la cual constituye a su vez la base de la industria alimentaria de la UE⁽²⁴⁾.

11.2. El CESE hace hincapié en que los actuales instrumentos políticos de la UE han de reajustarse y armonizarse para hacer posibles unos sistemas alimentarios sostenibles desde una perspectiva medioambiental, económica y sociocultural. Asimismo, el CESE reitera que una política alimentaria integral deberá ser complementaria —y no sustituir— a una PAC remodelada⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland

⁽²²⁾ Dictamen del CESE sobre el «*Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos*» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 72).

⁽²³⁾ Artículo 39, apartado 1, letra e), del Tratado de Lisboa (TFUE).

⁽²⁴⁾ Evaluación del CCI de la contribución del sector ganadero de la UE a las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en 2010.

⁽²⁵⁾ Dictamen sobre «*Una posible remodelación de la PAC*» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

11.3. A fin de proteger a los consumidores, el CESE pide a la Comisión Europea que garantice que tanto los requisitos de producción del mercado interior destinados a proteger el medio ambiente y los animales de granja como el régimen de pago único y las normas sociales se apliquen también a las importaciones procedentes de terceros países.

Bruselas, 24 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

ANEXO I

Al menos un cuarto de los votos emitidos fueron contrarios a la enmienda de transacción al punto siguiente del dictamen de Sección:

Punto 7.11

Los pagos directos del primer pilar deberían limitarse a un nivel justo y razonable para los agricultores activos individuales (por ejemplo, equivaler a la renta de un trabajador comparable). Debería ser posible efectuar ajustes y habría que tener en cuenta las asociaciones, cooperativas y empresas, así como el número de empleados beneficiarios de la seguridad social. La limitación no debería aplicarse a las medidas medioambientales y voluntarias ni a quienes suministran bienes públicos. Los fondos recuperados mediante la limitación podrían afectarse a pagos redistributivos.

Votación

Votos a favor: 92

Votos en contra: 85

Abstenciones: 30

ANEXO II

La siguiente enmienda de transacción fue rechazada pero obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 7.13

Con el fin de mantener la PAC como una sólida política común de la UE, el CESE considera que no debe haber cofinanciación en el primer pilar. Tanto un primer como un segundo pilar fuertes son esenciales para una nueva PAC con programas de desarrollo rural flexibles en todos los Estados miembros, incluidas las zonas con limitaciones naturales, centrados en sectores y regiones vulnerables. ~~El CESE no está a favor de autorizar que los Estados miembros puedan transferir fondos del segundo pilar al primero.~~ Aboga por un nivel de cofinanciación razonable del segundo pilar —límites tanto mínimos como máximos— para todos los Estados miembros.

Votación

Votos a favor: 73

Votos en contra: 98

Abstenciones: 37

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental

[COM(2018) 10 final]

(2018/C 283/11)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Comisión Europea, 12.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del pleno	16.1.2018
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	3.5.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	192/02/05

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con reservas la Comunicación sometida a examen. Considera que el correspondiente Plan de Acción de la Comisión Europea, destinado a mejorar el cumplimiento de la legislación y la gobernanza medioambiental, adolece de una considerable falta de ambición y medios habida cuenta del nivel de degradación actual de nuestro medio ambiente.

1.2. El CESE se muestra tanto más prudente cuanto que, al igual que la Comisión, reconoce que el cumplimiento insuficiente de los mecanismos que garantizan la aplicación de la legislación y la gobernanza en materia de medio ambiente es un factor lamentable de competencia desleal y de perjuicio económico.

1.3. El CESE se hace eco del énfasis que pone la Comisión en las deficiencias actuales, que minan la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la legislación de la UE, y pide a los Estados miembros y a la Comisión que movilicen recursos financieros importantes para contratar personal adicional, a fin de supervisar la aplicación de la gobernanza y la legislación en materia de medio ambiente.

1.4. Como se afirma en la Comunicación «Mejores resultados gracias a una mejor aplicación»⁽¹⁾, las «infracciones del Derecho de la UE no son cuestiones menores» y no deben ser tratadas como tales. El CESE considera que es necesario abordar el incumplimiento del Derecho de la UE a un nivel suficientemente elevado y sin demora, lo que no es el caso en la actual Comunicación⁽²⁾.

1.5. La Comunicación solo se aborda el desarrollo de capacidades y el apoyo a escala de los Estados miembros. Ninguna de las medidas trata del seguimiento o el control de la aplicación a nivel de la UE por parte de la Comisión Europea en su calidad de «guardiana de los Tratados». El plan de acción no aborda los motivos de incumplimiento más allá de la confusión y la falta de capacidad, por ejemplo el oportunismo y la ausencia de voluntad política. Aunque el apoyo a los Estados miembros es necesario, las medidas blandas de este plan de acción no pueden ser la única estrategia para mejorar el cumplimiento medioambiental.

⁽¹⁾ DO C 18 de 19.1.2017, p. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Además, el CESE, remitiéndose a su dictamen ⁽³⁾, pide en particular a la Comisión que complete su Plan de Acción en lo que respecta al aspecto esencial del acceso a la justicia. El CESE también pide que se aborde el coste de este acceso a la justicia para la sociedad civil.

1.7. El CESE también hace hincapié en que es necesario realizar más esfuerzos para evitar que los daños al medio ambiente lleguen a producirse en primera instancia y que siempre debe preferirse una estrategia de prevención a un remedio. A tal fin, es fundamental una aplicación coherente y estricta de la legislación medioambiental por parte de los Estados miembros y la Comisión, ya que ello tiene un fuerte efecto disuasorio para evitar futuros daños. Además, se acogerían favorablemente campañas de comunicación destinadas a las partes interesadas y al público para sensibilizar y mejorar así el papel de vigilancia de los ciudadanos. Para que las personas asuman esta función, es indispensable un acceso efectivo a la justicia en el ámbito del medio ambiente.

1.8. Por último, el CESE acoge con satisfacción la posibilidad de que se nombre a representantes del CESE en el Foro de cumplimiento y gobernanza medioambiental. A tal fin, el CESE recomienda que tres de sus miembros (uno por grupo) tengan derecho a voto en lugar de ser observadores.

1.9. El CESE pide a la Comisión que vele por que se entable un diálogo significativo y eficaz con las organizaciones de la sociedad civil en el Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental a fin de garantizar que se escuchen sus voces. En este contexto de respeto de la legislación medioambiental, el Comité destaca el papel fundamental que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil como observatorios críticos del Estado de Derecho, del bien común y de la protección de los ciudadanos.

2. Observaciones generales

2.1. Tanto el Dictamen del Comité sobre la *revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE* ⁽⁴⁾ como el Dictamen sobre el *acceso a la justicia a nivel nacional en relación con las medidas de aplicación de la legislación medioambiental de la UE* ⁽⁵⁾ destacan que la aplicación deficiente, fragmentada y desigual de la legislación medioambiental de la UE constituye un grave problema en muchos Estados miembros.

2.2. La Comunicación COM(2018) 10 final de la Comisión contiene un plan de acción encaminado a aumentar el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE y mejorar la gobernanza en este campo.

2.3. El plan prevé la estrecha cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y los profesionales pertinentes (inspectores, auditores, policías y fiscales) dirigida a crear una cultura inteligente y cooperativa de cumplimiento de las normas medioambientales de la UE; sin embargo, esto representa solo una minúscula fracción de lo que se necesita para garantizar que se aplica la legislación medioambiental.

2.4. La aplicación de esta legislación se ha visto dificultada por considerables desafíos vinculados con problemas persistentes (por ejemplo, la contaminación difusa del agua, la mala calidad del aire, el tratamiento insatisfactorio de los residuos y las especies y los hábitats en declive).

2.5. Según la Comisión, los costes de la no aplicación ascienden a 50 000 millones EUR al año.

2.6. Aparte de la rentabilidad económica anteriormente descrita, se podrían conseguir muchos otros beneficios (incluidos los relativos a la salud pública y a los recursos a largo plazo que necesita la sociedad) a través de una aplicación más efectiva de dicha legislación.

2.7. Además, la insuficiencia de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de esta legislación y la gobernanza efectiva a nivel europeo, nacional, regional y local (incluida la falta de controles) explican en parte las deficiencias en la aplicación de las normas europeas.

2.8. Además, estos mecanismos insuficientes son también un factor de competencia desleal para las empresas y de daño económico (en particular, por lo que respecta a la pérdida de ingresos fiscales). Esto socava la confianza pública en la eficacia de las leyes de la UE.

⁽³⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

⁽⁴⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 114.

⁽⁵⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

2.9. Por este motivo, la Comisión propone un plan de acción de nueve puntos que irá acompañado de la creación de un grupo de expertos ⁽⁶⁾: el Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental.

2.10. Los nueve tipos de acción que el plan de acción propone emprender se establecen en el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión ⁽⁷⁾.

3. Observaciones específicas

3.1. *Conseguir una Europa ejemplar y proteger al público general*

3.1.1. En el contexto mundial, la UE debe esforzarse por ser pionera en la protección eficaz del medio ambiente y de sus ciudadanos y debe insistir en que se dé prioridad a este asunto. Dado que ya existe legislación y que se han dado pasos importantes, el fracaso en garantizar el cumplimiento de la legislación existente es una oportunidad perdida para la UE de vivir de acuerdo con sus valores y marcar una diferencia real.

3.1.2. El CESE advierte a la Comisión del nivel muy insuficiente de protección que se ofrece a los ciudadanos en determinados contextos. El cumplimiento del Derecho de la UE en todos los Estados miembros reviste gran importancia, puesto que una legislación nacional incorrecta socava sistemáticamente la capacidad de las personas de hacer valer sus derechos y de aprovechar plenamente los beneficios de la legislación de la UE. Esto es particularmente importante en el contexto de la legislación medioambiental, dado que el incumplimiento de, por ejemplo, las normas sobre el aire afecta significativamente a la salud humana.

3.1.3. El CESE llama la atención de la Comisión sobre su dictamen ⁽⁸⁾ y espera que la Comisión lo tenga en cuenta en su Plan de Acción y que, por ejemplo, más allá de los delitos relacionados con los residuos y contra las especies silvestres, el plan aborde también la regulación, el control y la gobernanza de los nanomateriales y los alteradores endocrinos.

3.1.4. No obstante, el CESE quisiera señalar que aprecia la voluntad de la Comisión de promover, por ejemplo, el uso de drones y de aplicaciones para teléfonos inteligentes para informar y detectar daños medioambientales y de animar a los Estados miembros y los entes locales y regionales (como en el caso de Irlanda, por ejemplo) a que usen este tipo de herramientas por sí mismos o apoyen iniciativas públicas que puedan mejorar la aplicación de las normas medioambientales mediante su uso.

3.2. *Mercado único y aspectos económicos*

3.2.1. La coherencia en la aplicación de la legislación medioambiental es un factor fundamental sobre el que se asienta el mercado único. Una aplicación incoherente de la legislación medioambiental genera ventajas injustas para las empresas de aquellos Estados miembros en los que existe una falta de cumplimiento. Esto da lugar a condiciones de mercado injustas y proporciona incentivos inapropiados a las empresas de la UE.

3.2.2. Se requiere coherencia y seguridad de aplicación en todos los Estados miembros para garantizar que el incumplimiento se sanciona de la misma manera en toda la UE. Esto facilita la protección del Estado de derecho y permite a las empresas basarse en el Derecho de la UE, creando al mismo tiempo condiciones de competencia equitativas en todos los Estados miembros.

3.2.3. En la Comunicación, la Comisión afirma que los costes del incumplimiento se estiman en 50 000 millones EUR al año. El texto de la Comisión en el que se evalúan los beneficios obtenidos a través de la aplicación de la legislación medioambiental de la UE (*Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation*) ⁽⁹⁾ también describe los enormes beneficios económicos que pueden derivarse del cumplimiento de las normas medioambientales. Además de los beneficios medioambientales, sanitarios y jurídicos, también debería existir un claro interés económico en prevenir una mayor degradación mediante controles eficaces y una aplicación adecuada de la legislación medioambiental de la Unión.

3.2.4. El CESE recuerda a la Comisión que se necesitan más recursos humanos y financieros para controlar la correcta aplicación de las normas y la gobernanza medioambientales, como se explica en su dictamen sobre el tema «Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía» ⁽¹⁰⁾. Sobre todo, la financiación necesaria para alcanzar los objetivos acordados, por ejemplo en el ámbito de la biodiversidad, es insuficiente.

⁽⁶⁾ DO C 19 de 19.1.2018, p. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 90.

3.2.5. El CESE desea, además, que la UE, en el contexto de las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, obtenga sistemáticamente la equivalencia de su legislación social y medioambiental para los productos importados.

3.3. Procedimientos de ejecución de la Comisión

3.3.1. Aunque la responsabilidad principal de ejecutar y aplicar correctamente el Derecho de la UE recae en los Estados miembros, la Comisión es la guardiana del Tratado⁽¹¹⁾. Por tanto, debe garantizar que se respetan los instrumentos medioambientales y que los Estados miembros se abstienen de cualquier medida que pudiera poner en peligro la consecución de los objetivos de la UE en política medioambiental⁽¹²⁾. A tal fin, tiene la facultad de incoar procedimientos de ejecución en virtud del artículo 258 del TFUE.

3.3.2. Debido al impacto transfronterizo de los daños medioambientales, el cumplimiento en un Estado miembro es de gran interés para todos los Estados miembros que buscan proteger a sus ciudadanos y evitar daños medioambientales en su propio territorio. Por tanto, la Comisión tiene un papel fundamental en proteger este interés común de la UE y en proporcionar acceso a la justicia en conflictos transfronterizos.

3.3.3. El Parlamento Europeo y el Consejo declararon en 2013 que «en los próximos años se dará la máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo medioambiental de la Unión en los Estados miembros»⁽¹³⁾. La Comunicación de la Comisión «Mejores resultados gracias a una mejor aplicación»⁽¹⁴⁾ hacía hincapié en la importancia del uso estratégico de sus facultades de ejecución para dar prioridad a sus esfuerzos de ejecución en las infracciones más importantes del Derecho de la UE que afecten a los intereses de sus ciudadanos y empresas. El cumplimiento de las normativas medioambientales es de vital importancia para la UE, dado que afecta directamente al mercado único y a la salud de sus ciudadanos, y debe gozar de una clara prioridad en los procedimientos de ejecución de la Comisión.

3.3.4. El CESE llama la atención sobre los beneficios de los procedimientos de infracción más allá de su aplicación inmediata a un caso específico⁽¹⁵⁾. Unos procedimientos de ejecución eficaces envían una señal clara a los Estados miembros de que la UE atribuye una alta prioridad a la protección de sus ciudadanos y del medio ambiente en el que viven.

3.3.5. La persecución sistemática del incumplimiento también constituye un fuerte factor disuasorio que reduce el incumplimiento en términos más generales. Reforzaría la confianza en el Derecho de la UE más allá del ámbito de la protección medioambiental, con repercusiones positivas en otros ámbitos de la legislación de la UE.

3.4. Eficacia de la ley

3.4.1. En muchos países, las organizaciones representantes de la sociedad civil han observado el desmantelamiento generalizado de la legislación medioambiental penal, así como los obstáculos al acceso público a la justicia medioambiental y la gobernanza. Esto podría deberse a una interpretación errónea de determinadas directrices políticas de la UE (por ejemplo, una estrategia «Legislar mejor» que da lugar a la simplificación y la experimentación, permitiendo así romper las normas).

3.4.2. Además, en lo que se refiere a una serie de políticas medioambientales de la UE, los Estados miembros deben hacer frente al fracaso en la adecuada aplicación de la legislación en lugar de llevar a cabo una sobrerregulación. Dicha supuesta sobrerregulación a escala nacional puede llevar a la falsa percepción de que los Estados miembros son muy ambiciosos, cuando en realidad están fracasando en lo principal debido a la aplicación insuficiente de la legislación medioambiental de la UE, lo que conduce al incumplimiento.

3.4.3. Aunque la Comunicación presenta tres clases de intervención para garantizar el cumplimiento, no sugiere medidas relacionadas con ninguna de las tres. Las acciones propuestas son todas medidas que promueven el cumplimiento y desarrollan capacidad a escala de los Estados miembros. Ninguna de las acciones sugeridas guarda relación con medidas de seguimiento y de ejecución de la propia Comisión, lo que lo convierte en un plan de acción muy débil que no es probable que conduzca a mejoras significativas en el cumplimiento medioambiental.

⁽¹¹⁾ Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

⁽¹²⁾ Artículo 4, apartado 3, del TUE.

⁽¹³⁾ Guardar elemento Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (DO L 354 de 28.12.2013, p. 171).

⁽¹⁴⁾ DO C 18 de 19.1.2017, p. 10.

⁽¹⁵⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 88.

3.4.4. Por tanto, la Comisión no aborda medidas de seguimiento y ejecución a escala de la UE en su plan de acción. Incluso en el marco de los mecanismos de apoyo que propone, no aprovechó la oportunidad para asociar objetivos claros a cada acción a fin de medir su eficacia. El apoyo financiero no está supeditado a ningún cambio en las prácticas de los Estados miembros, lo que vuelve inciertos los resultados previstos y, por tanto, cuestiona la efectividad y la idoneidad de las medidas sugeridas.

3.4.5. Además, el CESE lamenta que no se haya abordado la presentación de quejas y la realización de inspecciones de la aplicación nacional del Derecho de la UE. El CESE se muestra sumamente preocupado por que la falta de voluntad política de la Comisión conduzca a la imposibilidad de dar curso a las quejas. La naturaleza «blanda» de las medidas propuestas acentúa esta preocupación.

3.4.6. En opinión del CESE, además de la correcta aplicación de la legislación medioambiental y de la buena gobernanza económica, también debe tenerse en cuenta el principio de no regresión en la legislación medioambiental a fin de garantizar un desarrollo sostenible.

3.4.7. La Comunicación reconoce que existen diferentes motivos para el incumplimiento, incluidos la confusión, la mala comprensión o falta de aceptación de las normas, la falta de inversión, el oportunismo y la delincuencia. Desafortunadamente, la Comisión no aborda adecuadamente todos estos motivos, y se limita a sugerir medidas relativas a la confusión y la mala comprensión. Aunque es necesario apoyar a los Estados miembros, esta no puede ser la única estrategia para mejorar el cumplimiento medioambiental, dado que no aborda la mayoría de los motivos que no guardan relación con la confusión y la capacidad limitada.

3.5. Acceso a la justicia a escala nacional y europea

3.5.1. El CESE recuerda a la Comisión que la combinación de deficiencias sistemáticas en los Estados miembros y la falta de un control adecuado de la aplicación de las normas por parte de los tribunales nacionales plantea un problema evidente para la aplicación de la justicia a escala nacional.

3.5.2. El CESE insta a la Comisión a que siga la recomendación que formuló en su dictamen sobre el acceso a la justicia ⁽¹⁶⁾ en lo que se refiere al seguimiento de las peticiones de decisión prejudicial. El CESE hace hincapié en la importancia de las cuestiones prejudiciales a la hora de garantizar la coherencia del Derecho de la UE e insta a la Comisión a que informe sobre el uso de esta herramienta por los tribunales nacionales y sobre su cumplimiento.

3.5.3. El CESE reitera ⁽¹⁷⁾ que el libre acceso a la información medioambiental es esencial para que el público y las organizaciones de la sociedad civil puedan desempeñar su papel como guardianes públicos.

3.5.4. Aunque el CESE reconoce las diferencias entre los sistemas judiciales de los distintos Estados miembros, lamenta que no se haya abordado ni la cuestión del derecho de audiencia (*locus standi*) ni los costes que implica presentar un caso a escala nacional. Ambas cuestiones constituyen importantes obstáculos para las organizaciones que representan a los ciudadanos y los consumidores o que defienden intereses sociales y medioambientales, y que quieren que los gobiernos y las grandes empresas rindan cuentas ante los tribunales nacionales.

3.5.5. Aunque se les reconozca la capacidad procesal, el CESE reitera, como ya indicó en un dictamen ⁽¹⁸⁾, que las organizaciones de la sociedad civil disponen, en su mayoría, de recursos financieros extremadamente limitados, lo que a menudo conduce a una denegación de justicia para los interesados. Además, estos obstáculos impiden a las organizaciones de la sociedad civil realizar su labor, que no solo contribuye a la correcta aplicación de la legislación vigente, sino que resulta esencial para preservar el Estado de Derecho.

3.5.6. El CESE también advierte de la importancia de establecer mecanismos para evitar las acciones abusivas en el sistema judicial. Es con esto en mente que las organizaciones de la sociedad civil deben tener acceso a la justicia. Sin embargo, el CESE destaca las ventajas de facilitar el acceso de estas organizaciones a la justicia, puesto que les permite proteger a los consumidores, la salud y el medio ambiente en beneficio de la sociedad en su conjunto. Por tanto, las disposiciones destinadas a prevenir los recursos abusivos deben ser específicas y estar focalizadas de modo que no dificulten la labor esencial realizada por las organizaciones de la sociedad civil para contribuir a la aplicación de la legislación.

⁽¹⁶⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

⁽¹⁷⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 114.

⁽¹⁸⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

3.5.7. El fracaso de la Comisión y los tribunales europeos en garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE pone en riesgo el Estado de derecho y socava la confianza del público, de los Estados miembros y de las empresas en el Derecho de la UE. Esto contribuye, además, a impedir el acceso a la justicia de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, lo que genera un creciente escepticismo respecto de la eficacia de la Comisión y el sistema judicial, y mina la confianza en la Unión Europea en su conjunto.

3.5.8. Además, la Comisión pasa por alto dos cuestiones delicadas a escala europea, ambas relativas al acceso a los tribunales europeos:

- el acceso a la justicia de la UE, en el que se hizo hincapié en la reunión de las partes del Convenio de Aarhus y que guarda relación con el funcionamiento interno de las instituciones de la UE (por ejemplo, la Comisión decide demasiado rápido no emprender acciones en relación con las quejas);
- los hábitos de determinados tribunales nacionales, que se niegan a remitir cuestiones prejudiciales y, en su lugar, se arrogan el derecho, en contravención de los Tratados, de interpretar el Derecho de la UE, en ocasiones con sentencias grotescas [por ejemplo, en Francia un ponente público del Consejo de Estado dijo a los jueces que era inútil someter una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dado que este nunca había abordado el tema en cuestión].

3.5.9. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que incluya explícitamente los aspectos mencionados sobre el acceso a la justicia a escala nacional y de la UE para garantizar un enfoque holístico que preste servicio al público protegiendo la salud y el hábitat actual y futuro de las personas.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento»

[COM(2018) 8 final — 2018/0003 (NLE)]

(2018/C 283/12)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Coponente: **Antonio LONGO**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 21.2.2018
Fundamento jurídico	Artículos 187 y 188 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	4.5.2018
Aprobación en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación	196/2/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda esta iniciativa de **Empresa Común EuroHPC** como paso concreto en consonancia con la estrategia europea de computación en la nube, así como en el marco de una estrategia más amplia de la UE (que incluye la ciberseguridad, el mercado único digital, la sociedad europea del Gigabit, la ciencia abierta, etc.). Esta iniciativa aporta un claro **valor añadido europeo**, con una **tecnología fundamental** que ayudará a afrontar los problemas más difíciles de nuestra sociedad moderna y, en última instancia, será beneficiosa para nuestro bienestar, competitividad y empleo.

1.2. El CESE considera que la **inversión** inicial de 1 000 millones de euros para la adquisición y explotación de superordenadores de categoría mundial es significativa pero poco ambiciosa en comparación con las inversiones de países competidores como Estados Unidos y China. Sin embargo, expresa su convencimiento de que un incremento sustancial de las inversiones (en los Estados miembros de la UE), combinado con un sólido **programa europeo de investigación e innovación**, será necesario para mantener un nivel de categoría mundial en las aplicaciones de HPC. Puesto que la carrera continúa, no cabe duda de que será necesario realizar un esfuerzo similar en el marco del próximo MFP, en consonancia con el esfuerzo que despliegan los competidores mundiales.

1.3. El CESE respalda el **enfoque industrial** para desarrollar la próxima generación de microchips de bajo consumo en Europa, puesto que contribuiría a una menor dependencia de las importaciones en la UE y garantizaría un acceso seguro a las mejores tecnologías de HPC. Señala que el desarrollo de estos microchips también repercute en la informática a pequeña escala, porque los circuitos integrados de gama alta pueden adaptarse (mediante la reducción de escala) a los aparatos en el **mercado general** (ordenadores personales, teléfonos inteligentes, sector de la automoción).

1.4. El CESE anima a la Comisión a que haga mayor hincapié en la firme posición de la que parte esta iniciativa y en el hecho de que es fundamental para continuar la **historia de éxito** europea basada en los pilares existentes de la PRACE y GÉANT, que prestan desde hace muchos años servicios de HPC de alta gama a la ciencia y la industria e interconectan la investigación, la educación y las redes nacionales de investigación y centros de HPC con redes seguras de alta capacidad.

1.5. El CESE destaca, por lo tanto, la importancia fundamental de **integrar** la nueva Empresa Común EuroHPC en las estructuras y programas ya existentes, puesto que se trata de la mejor forma de utilizar conjuntamente los recursos europeos. Por ejemplo, la revisión por pares que está organizando la PRACE debe conservarse para mantener el nivel de categoría mundial.

1.6. El CESE desea animar a **un mayor número de Estados miembros** a sumarse a la Empresa Común EuroHPC y a aprovechar la oportunidad de beneficiarse de una potencia de computación de categoría mundial. Habida cuenta de la complejidad de una empresa común, pide a la Comisión que no escatime esfuerzos para explicar y promocionar las ventajas y oportunidades de este instrumento jurídico, en particular para los países más pequeños y con respecto a la posibilidad de realizar contribuciones en especie.

1.7. El CESE celebra que dos de los socios de la Comisión en la asociación público-privada contractual puedan convertirse en los primeros miembros privados, lo cual resulta esencial para la participación de las **industrias**, incluidas las **pymes**. Acoge favorablemente la posibilidad de que se sumen más socios, pero también insiste en que se aplique el principio de **reciprocidad** por cada nuevo socio, en particular si es de fuera de la UE. La UE debería aprovechar la oportunidad que representa el desarrollo de la tecnología de HPC para completar el sector industrial europeo con el fin de cubrir toda la cadena de producción (diseño, fabricación, ejecución, aplicación). La Unión Europea debería establecer como objetivo a medio plazo la adquisición de la capacidad de planificar y llevar a la práctica un sistema HPC con tecnología europea.

1.8. El CESE recomienda **informar a los ciudadanos y las empresas** sobre esta nueva e importante iniciativa para recuperar la confianza de los ciudadanos en el proceso de integración europeo y ayudar a las empresas europeas, en particular las pymes, a conocer sus beneficios. Las universidades y los centros de investigación también deben participar a través de una actividad de comunicación específica destinada a suscitar interés y fomentar proyectos sobre la HPC.

1.9. El CESE recomienda reforzar en la medida de lo posible la **dimensión social** del proceso de digitalización como parte fundamental del pilar social europeo. La aplicación y el uso de máquinas de alto nivel debe tener una incidencia positiva clara y mensurable en la vida cotidiana de todos los ciudadanos.

2. Introducción

2.1. Tras utilizarse, en un principio, en la investigación climática, la predicción meteorológica numérica, la astrofísica, la física de partículas y la química, la **informática de alto rendimiento (HPC)** también se utiliza ahora en la mayoría de los otros ámbitos científicos, desde la biología, las ciencias de la vida y la salud, las simulaciones de combustión de alta fidelidad y la ciencia de los materiales hasta las ciencias sociales y las humanidades. En la industria, la HPC se ha utilizado de manera generalizada en la prospección de petróleo y gas, la aeronáutica, el sector de la automoción y las finanzas, y ahora se está haciendo imprescindible a la hora de garantizar una medicina personalizada, desarrollar la nanotecnología y posibilitar el desarrollo y la utilización de energías renovables. Por último, la HPC se está convirtiendo en una herramienta cada vez más importante para apoyar la toma de decisiones públicas mediante la simulación de hipótesis relacionadas con riesgos de fenómenos naturales, riesgos industriales, riesgos biológicos y riesgos de (ciber)terrorismo, por lo que se considera esencial para la seguridad y la defensa nacionales.

2.2. En la informática, las operaciones de coma flotante por segundo (**FLOPS**) son una medida de rendimiento informático. El rendimiento de la HPC representa el extremo superior de lo que es tecnológicamente posible. Este rendimiento de gama alta está aumentando continuamente debido al tamaño cada vez más reducido de los circuitos integrados (ley de Moore) y la transición del procesamiento vectorial al procesamiento en paralelo. Cada diez a doce años, se ha experimentado un cambio de velocidad computacional por un factor de 1 000, por lo que se ha pasado de la gigaescala (1985) a la teraescala (1997) y a la petaescala (2008). Se prevé que la transición de la petaescala a la **exaescala** (giga = 10^9 , tera = 10^{12} , peta = 10^{15} , exa = 10^{18}) se producirá entre 2020 y 2023.

2.3. Hasta la fecha, los Estados miembros de la UE han estado invirtiendo de manera individual en la HPC. En comparación con sus competidores de Estados Unidos, China y Japón, es evidente que Europa no está invirtiendo lo suficiente en la HPC, con un déficit de financiación de entre 500 y 700 millones de euros al año. Por lo tanto, la UE no dispone de los superordenadores más rápidos y, además, las máquinas de HPC existentes en la UE dependen de tecnologías no europeas. Los próximos objetivos en la tecnología de HPC pueden alcanzarse mediante **esfuerzos europeos conjuntos**, con inversiones de una magnitud muy superior a las posibilidades de los Estados miembros individuales.

2.4. El desarrollo de la siguiente generación de microchips en Europa ayudaría a lograr la independencia europea en el acceso a las mejores tecnologías de HPC. Sin embargo, la cadena de suministro de tecnología de HPC europea solo puede mejorarse con perspectivas claras de un mercado líder y el desarrollo de un ecosistema de máquinas a exaescala. El sector público ha de desempeñar un papel fundamental en la consecución de este objetivo ya que, de lo contrario, los proveedores europeos no asumirán el riesgo de desarrollar máquinas por cuenta propia.

2.5. Por consiguiente, la Comisión Europea tiene previsto invertir inicialmente 1 000 millones de euros, conjuntamente con los Estados miembros, en la construcción de una **infraestructura europea de superordenadores de categoría mundial**. Esta infraestructura compartida y el uso común de las capacidades existentes tienen por objeto beneficiar a todas las partes: la industria, las pymes, la ciencia, el sector público y, en particular, los Estados miembros (más pequeños) que carecen de infraestructuras nacionales autosuficientes de HPC.

2.6. En 2012, la Comisión Europea destacó claramente la importancia de la HPC en su estrategia titulada «Informática de alto rendimiento: el lugar de Europa en una carrera mundial»⁽¹⁾. En abril de 2016, la Comisión Europea puso en marcha la **Iniciativa Europea de Computación en la Nube**⁽²⁾. Esta iniciativa consta de dos elementos principales: la **Infraestructura Europea de Datos**, con una capacidad de supercomputación de categoría mundial y conectividad de alta velocidad, y la **Nube Europea de la Ciencia Abierta**, con almacenamiento y gestión de datos de vanguardia e interfaces para la prestación de servicios basados en la nube. El primero se pondrá en marcha con la **Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento**⁽³⁾.

2.7. La propuesta es una continuación de la **Declaración EuroHPC**, firmada en Roma el 23 de marzo de 2017, con motivo del Día Digital, por siete Estados miembros: Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal. En 2017 se sumaron Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Grecia y Suiza. Estos países acordaron construir una infraestructura paneuropea integrada de supercomputación a exaescala. Se anima a otros Estados miembros y países asociados a firmar también la Declaración EuroHPC.

2.8. Tras realizar una evaluación de impacto, la Comisión⁽⁴⁾ concluyó que una **empresa común** era la mejor opción para aplicar la EuroHPC, que permitiría combinar de manera eficiente la contratación conjunta, propiedad y explotación de los superordenadores.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. La Comisión Europea propone un Reglamento del Consejo por el que se crea la Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento (EuroHPC). Esta nueva entidad jurídica:

- proporcionará una **estructura de financiación** para adquirir, construir e implantar en toda Europa una infraestructura informática de alto rendimiento (HPC) de categoría mundial;
- apoyará un **programa de investigación e innovación** para desarrollar las tecnologías y los equipos (hardware), así como las aplicaciones (software) que se instalarán en estos superordenadores;
- proporcionará apoyo financiero en forma de contratación o **subvenciones para investigación e innovación** para los participantes mediante la realización de convocatorias abiertas y competitivas; proporcionará a la industria europea y en particular a las pequeñas y medianas empresas (pymes) un mejor **acceso** a los superordenadores.

3.2. La **contribución de la UE** a la Empresa Común EuroHPC se elevará a aproximadamente **486 millones de euros** en el contexto del marco financiero plurianual actual, completada con un **importe similar de los Estados miembros** y los países asociados. Los miembros privados de la iniciativa también pueden aportar contribuciones **en especie**. En total, se invertirían alrededor de 1 000 millones de euros de financiación pública antes de 2020.

3.3. Las actividades de la Empresa Común EuroHPC, que se llevarán a cabo entre 2019 y 2026, consistirán en:

- **la adquisición y explotación** de dos superordenadores de **prexaescala** de categoría mundial y al menos dos superordenadores de gama media (petaescala), facilitando y gestionando el acceso de numerosos usuarios públicos y privados a estos superordenadores a partir de 2020;
- un programa de **investigación e innovación** sobre HPC para apoyar el desarrollo de la tecnología europea de supercomputación, incluida la primera generación de las tecnologías europeas de **microprocesadores de bajo consumo** y el diseño conjunto de **máquinas europeas de exaescala**, y para fomentar aplicaciones, el desarrollo de competencias y un uso generalizado de la HPC.

3.4. Según la propuesta, se trataría de lograr un rendimiento a exaescala antes de 2022-2023. Debe alcanzarse un paso intermedio (50 % de rendimiento a exaescala) de aquí a 2019. La infraestructura prevista, de **propiedad conjunta**, será explotada conjuntamente por sus **miembros**, compuestos al principio por los países signatarios de la Declaración EuroHPC y por miembros privados del mundo académico y la industria. Otros miembros pueden sumarse a esta cooperación en cualquier momento, siempre que realicen una contribución financiera (incluidas las contribuciones en especie).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final y DO C 299 de 4.10.2012, p. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final y DO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final y anexo 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. La propuesta establece que se crearán y ejecutarán en paralelo dos infraestructuras. Estas infraestructuras serán acogidas por dos países de la UE sujetos a criterios específicos.

3.6. La gestión de la empresa común correrá a cargo de un consejo de administración, compuesto por representantes de los miembros públicos de la misma. Será responsable de la formulación de las políticas estratégicas y las decisiones de financiación relativas a la contratación y las actividades de I+i de la empresa común. Los derechos de voto de los miembros y los procedimientos de votación serán proporcionales a la contribución financiera de cada miembro. El modelo de la empresa común se basa en las enseñanzas extraídas de otras empresas comunes en funcionamiento, como ECSEL. Ambas empresas comunes son similares en términos de objetivos y estructura. La diferencia principal reside en las actividades de contratación a gran escala en EuroHPC, inexistentes en el caso de ECSEL. Esta diferencia explica la atribución de derechos de voto en proporción a la contribución de los participantes.

3.7. El consejo de administración contará con el apoyo de un consejo consultivo industrial y científico, compuesto por representantes de los miembros privados de la empresa. Para evitar conflictos de intereses, el consejo consultivo tendrá solo un papel consultivo.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE respalda esta iniciativa como paso concreto en consonancia con la estrategia europea de computación en la nube: la decisión estratégica de crear una computación en la nube europea, abierta y destinada a la comunidad científica y la industria, en el marco de un fuerte compromiso político y económico en favor de la innovación digital ⁽⁵⁾. Esta iniciativa aporta un claro **valor añadido europeo**, con una **tecnología fundamental** que ayudará a afrontar los problemas más difíciles de nuestra sociedad moderna y, en última instancia, será beneficiosa para nuestro bienestar, competitividad y empleo.

4.2. De forma más general, la iniciativa de HPC es una parte crucial de una estrategia más amplia de la UE (que incluye el Reglamento de Ciberseguridad ⁽⁶⁾, la estrategia del mercado único digital (revisión) ⁽⁷⁾, la sociedad europea del Gigabit ⁽⁸⁾, la ciencia abierta, etc.) destinada a recuperar la soberanía y la independencia digital de Europa, con el fin de convertir a la UE en un actor fundamental en el desarrollo digital, con un impacto directo en la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos.

4.3. El CESE considera que la inversión inicial de 1 000 millones de euros para la adquisición y explotación de dos superordenadores de prexaesca de categoría mundial y al menos dos superordenadores de gama media es significativa pero poco ambiciosa en comparación con las inversiones de los países que compiten con la UE. Sin embargo, expresa su convencimiento de que un incremento sustancial de las inversiones (en los Estados miembros de la UE), combinado con un sólido programa europeo de investigación e innovación, será necesario para mantener un nivel de categoría mundial en las aplicaciones de HPC. Puesto que la carrera continúa, no cabe duda de que es necesario realizar un esfuerzo similar en el marco del próximo MFP, en consonancia con el esfuerzo que despliegan los competidores mundiales.

4.4. El CESE desea señalar que un ordenador rápido no basta por sí solo para tener éxito. Los programas informáticos y las aplicaciones de gama alta, basadas en un sólido programa de investigación y desarrollo, también son indispensables para avanzar de manera significativa. En este ámbito, la UE no va en absoluto a la zaga de sus competidores y el CESE anima a la Comisión a que haga mayor hincapié en la firme posición de la que parte esta iniciativa y en el hecho de que es fundamental para continuar la **historia de éxito** europea basada en los pilares existentes de la PRACE y GÉANT, que han asumido durante más de una década la responsabilidad de reunir y federar, respectivamente, los ámbitos de la HPC y las redes.

4.5. La Asociación para la Computación Avanzada en Europa (**PRACE**), cofinanciada por la UE, creada en 2010 y compuesta por veinticinco Estados miembros, presta servicios de HPC de gama alta a la ciencia y la industria, utilizando los principales sistemas nacionales de supercomputación en Europa. En 2017, la PRACE permitió el acceso a una red de siete sistemas punteros, creados por cinco miembros anfitriones (Alemania, España, Francia, Italia y Suiza) que han invertido más de 400 millones de euros en la PRACE desde su creación. La PRACE asigna recursos de HPC sobre la base de convocatorias de propuestas revisadas por pares, basadas en la excelencia científica, a proyectos de investigación del mundo académico y la industria, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

⁽⁵⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 86).

⁽⁶⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽⁷⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 102).

⁽⁸⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 51.

4.6. La red paneuropea **GÉANT**, puesta en marcha en 2000, interconecta la investigación, la educación y las redes nacionales de investigación y centros de HPC con redes seguras de alta capacidad. Es esencial para apoyar la ciencia abierta con servicios de acceso fiable. Se trata de la red de I+D más extensa y avanzada del mundo, puesto que conecta a más de 50 millones de usuarios de 10 000 instituciones en toda Europa y apoya todas las disciplinas científicas. La red básica funciona a velocidades de hasta 500 Gbps (2017). GÉANT ha creado el servicio Eduroam de gran éxito, que permite a los usuarios de I+D conectarse a cualquier red wifi en la que esté presente el SSID Eduroam (un sistema propuesto por el CESE como modelo para el acceso wifi de todos los europeos en el contexto de la estrategia «La conectividad para un mercado único digital competitivo — hacia una sociedad europea del Gigabit»⁽⁹⁾).

4.7. Por lo tanto, el CESE destaca la importancia fundamental de integrar la nueva Empresa Común EuroHPC en las estructuras y programas ya existentes. Por ejemplo, la revisión por pares que está organizando la PRACE debe conservarse para mantener el nivel de categoría mundial. Deben integrarse o adaptarse otras mejores prácticas. Adoptar un **enfoque integrado** de EuroHPC, Horizonte 2020 o su sucesor en el programa marco y las actividades nacionales correspondientes es la mejor forma de utilizar conjuntamente los recursos europeos. En este contexto, acoge con satisfacción el plan de la Comisión de utilizar la Empresa Común EuroHPC para coordinar el instrumento de financiación de Horizonte 2020 (y su sucesor) en el ámbito de la HPC. Además, señala que la construcción de infraestructuras requiere un sistema descendente, mientras que la investigación científica de calidad, como la que fomenta la PRACE, requiere un enfoque ascendente impulsado por los científicos.

4.8. El CESE desea animar a **un mayor número de Estados miembros** a sumarse a la Empresa Común EuroHPC y aprovechar la oportunidad de beneficiarse de una potencia de computación de categoría mundial. La creación de redes es esencial para el uso científico de la HPC. Habida cuenta de la complejidad de una empresa común, pide a la Comisión que no escatime esfuerzos para explicar y promocionar las ventajas y oportunidades de este instrumento jurídico, en particular para los países más pequeños y con respecto a la posibilidad de realizar contribuciones en especie.

4.9. El CESE celebra que dos de los socios de la Comisión en la asociación público-privada contractual hayan enviado cartas de apoyo a la ejecución de la Empresa Común EuroHPC: European Technology Platform for High Performance Computing (**ETP4HPC**) y Big Data Value Association (**BDVA**). Podrían convertirse en los primeros miembros privados, lo cual resulta fundamental para la participación de las empresas, incluidas las pymes. Asimismo, acoge favorablemente la posibilidad de que se sumen más socios, pero también insiste en que se aplique el principio de **reciprocidad** por cada nuevo socio, en particular si es de fuera de la UE. La UE debería aprovechar la oportunidad que representa el desarrollo de la tecnología de HPC para completar el sector industrial europeo con el fin de cubrir toda la cadena de producción (diseño, fabricación, ejecución, aplicación).

4.10. El **consumo de electricidad** de un superordenador con CPU de doce petaflops es de alrededor de 1,5 MW. Con una progresión lineal hacia una capacidad de exaescala, la HPC basada en la tecnología actual requeriría un consumo de electricidad del orden de 150 MW, lo cual se considera inaceptable; así pues, el desarrollo de microchips de bajo consumo es un objetivo importante de la Empresa Común EuroHPC. El CESE señala, por lo tanto, que los microchips de bajo consumo están llamados a desempeñar un importante papel en la consecución de los objetivos de la estrategia energética de la UE, sin perjuicio del objetivo de que la UE deje de depender de las importaciones. De acuerdo con los objetivos mencionados, la iniciativa europea en materia de procesadores, lanzada en 2018 por la Comisión Europea, apoyada por un consorcio de veintitrés socios de diez Estados miembros y financiada con 120 millones de euros, desempeñará un papel importante en la realización de la iniciativa HPC.

4.11. El CESE sostiene que el desarrollo de microchips avanzados de bajo consumo también repercute en la informática a pequeña escala (ordenadores personales, teléfonos inteligentes, sector de la automoción), ya que los circuitos integrados de gama alta también pueden adaptarse (mediante la reducción de escala) a los aparatos en el **mercado general**. Esto beneficiará directamente a todos los ciudadanos y podría abrir nuevos mercados para la industria de la UE. Por lo tanto, la HPC es, en muchos aspectos, una tecnología esencial para una sociedad moderna.

4.12. El CESE recomienda informar a los ciudadanos y las empresas sobre esta nueva e importante iniciativa emprendida por la UE. Por un lado, será útil para recuperar la confianza de los ciudadanos en el proceso de integración europeo. La sociedad civil organizada podría ser una herramienta útil para difundir dicha información. Por otro lado, una campaña específica ayudará a las empresas europeas y, en particular, a las pymes, a conocer las iniciativas en curso. Por este motivo, es importante apoyar con medios específicos a las pymes cuya producción presente un alto valor añadido, para que puedan acceder a las nuevas infraestructuras y utilizarlas.

⁽⁹⁾ COM(2016)587 final y DO C 125 de 21.4.2017, p. 51; DO C 125 de 21.4.2017, p. 69.

4.13. Las universidades y los centros de investigación deben participar en la iniciativa a través de una actividad de comunicación específica destinada a suscitar interés y fomentar proyectos en el ámbito de la HPC. Este proceso también podría impulsar la creación de nuevos planes de estudios escolares, de formación profesional y académicos para reducir el déficit de competencias en Europa con respecto a los principales competidores mundiales ⁽¹⁰⁾.

4.14. El CESE recomienda reforzar en la medida de lo posible la dimensión social del proceso de digitalización como parte fundamental del pilar social europeo ⁽¹¹⁾. Por este motivo, propone establecer una serie de retos sociales que deberán afrontarse utilizando las nuevas infraestructuras digitales. La aplicación y el uso de máquinas de alto nivel debe tener una incidencia positiva clara y mensurable en la vida cotidiana de todos los ciudadanos.

4.15. El CESE considera que la HPC y la tecnología cuántica representan dos objetivos estratégicos para el crecimiento y la competitividad en Europa. Recomendamos, por lo tanto, desarrollar estas dos tecnologías en paralelo para garantizar que la UE pueda beneficiarse de un rendimiento y unas oportunidades óptimas a medio y a largo plazo.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30; DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽¹¹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1343/2011 sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo)

[COM(2018) 143 final — 2018/0069 (COD)]

(2018/C 283/13)

Consulta	Parlamento Europeo, 16.4.2018 Consejo de la Unión Europea, 12.4.2018
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	23.5.2018
Pleno n.º	535
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	187/3/10

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 535º pleno, celebrado los días 23 y 24 de mayo de 2018 (sesión del 23 de mayo), decidió por 187 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 23 de mayo de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Luca JAHIER

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES