



### Sumario

#### I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

##### DICTÁMENES

##### **Comité Económico y Social Europeo**

##### **516º Pleno del CESE de los días 27 y 28 de Abril de 2016**

2016/C 264/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad» (dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2016/C 264/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE» (Dictamen exploratorio) . . . . .	11
2016/C 264/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La integración de los refugiados en la UE» (Dictamen exploratorio) . . . . .	19
2016/C 264/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE» . . . . .	28

#### III *Actos preparatorios*

##### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### **516º Pleno del CESE de los días 27 y 28 de Abril de 2016**

2016/C 264/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor — Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para consumidores y empresa» [COM(2015) 630 final] . . . . .	35
2016/C 264/06	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 — Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor» [COM(2015) 626 final] . . . . .	51

2016/C 264/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales» [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)] y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes» [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)] . . . . .	57
2016/C 264/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo [COM(2015) 454 final] . . . . .	73
2016/C 264/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas» [COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)] . . . . .	77
2016/C 264/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos del derecho de sociedades (codificación)» [COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)] . . . . .	82
2016/C 264/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se garantiza la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior [COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)] . . . . .	86
2016/C 264/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en relación con las exenciones para los operadores en materias primas» [COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)] . . . . .	91
2016/C 264/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad» [COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)] y la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior» [COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS)] . .	93
2016/C 264/14	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 — Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» [COM(2015) 614 final], la «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» [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)], la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos» [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)], la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos» [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)] y la «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» [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)] . . . . .	98
2016/C 264/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países» [COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)] . . . . .	110
2016/C 264/16	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 — Estado de la Unión de la Energía 2015» [COM(2015) 572 final] . . . . .	117

2016/C 264/17	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 Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» [COM(2015) 497 final] . . . . .	123
2016/C 264/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros» [COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)] . . . . .	134



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

516º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 27 Y 28 DE ABRIL DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad»**

**(dictamen de iniciativa)**

(2016/C 264/01)

**Ponente: José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 21 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

*La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad.*

(dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 190 votos a favor, 10 en contra y 50 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE comparte la necesidad de revisar la actual Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003, para responder a un contexto internacional que ha variado sustancialmente. Y, como órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de la Sociedad Civil Organizada (SCO), considera imprescindible ser consultado en el proceso de elaboración de la nueva estrategia, así como la participación estructurada de la sociedad civil en la misma. En opinión del CESE, sería necesario realizar revisiones de la estrategia global en plazos más cortos. Por ejemplo, cada cinco años coincidiendo con mandatos del Parlamento y de la Comisión.

1.2. La UE se enfrenta a crisis cuyas características principales son la desintegración social, la interdependencia, la debilidad institucional y el carácter global de la desigualdad. Hemos entrado en la era en la que la exclusión social es un factor esencial de conflictos, en relación con los cuales la intervención militar es claramente insuficiente.

1.3. La mayor efervescencia de la competencia geopolítica y geoeconómica, y la persistencia de algunas potencias en dividir el mundo en esferas de influencia incide sobre el modelo estratégico europeo, basado en la cooperación y la condicionalidad positiva, lo que requiere una adaptación de la misma.

1.4. En opinión del CESE, en un escenario internacional tan complejo, los europeos solo serán capaces de defender sus valores e intereses desde una mayor unidad de objetivos, políticas y medios. La política exterior europea comienza en casa, ya que el nexo entre las políticas internas y externas es inseparable.

1.5. Los ciudadanos europeos solo darán un viraje a la actual desafección, se sentirán europeos y se comprometerán con la Unión si la UE cambia de rumbo y se posiciona como promotor de su seguridad, libertad y prosperidad —como el defensor de la igualdad— en Europa y en el resto del mundo.

1.6. Es imprescindible aumentar la integración política europea para aspirar a la soberanía en un mundo globalizado, para tomar decisiones que relancen el entusiasmo por el proyecto europeo, por un contrato social renovado y para afrontar el déficit democrático.

1.7. La política exterior y la política europea de seguridad y defensa, a las que convendría dotar de más medios, exigen recurrir a métodos de trabajo más flexibles, al tiempo que más coordinados, entre los Estados miembros y las instituciones europeas.

1.8. La defensa de la UE exige una mayor coordinación y planificación común, en la perspectiva de ir hacia una Unión de Defensa Europea. Para ello es necesario una mayor dotación financiera y el desarrollo de la industria de defensa europea, evitando duplicidades en el gasto a través de instrumentos de pooling and sharing (mancomunación y puesta en común). En el mismo sentido es clave una mejor gobernanza y una estructura institucional consistente, además de la promoción de grandes proyectos conjuntos. Todo ello sin perjuicio de la Relación Transatlántica y la estrecha colaboración con las alianzas y organismos de los que forman parte la mayoría de los países de la UE, como la OTAN.

1.9. A juicio del CESE, las prioridades de la nueva estrategia global deberían ser las siguientes: a) reforzar la vía de adhesión de los países candidatos, en particular de los Balcanes Occidentales, y estabilizar la vecindad oriental y meridional, incluida la atención de los flujos migratorios y de refugiados; b) impulsar una política común de seguridad y defensa (PCSD) más capaz, eficaz y visible, asentada en una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) fuerte y más claramente definida; c) reforzar un sistema multilateral eficaz y reformado para la seguridad, la gobernanza económica y social y las cuestiones de desarrollo, y d) impulsar el comercio y las inversiones. Y dos dimensiones transversales deberían impregnar dichas prioridades: el desarrollo sostenible en sentido amplio y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

1.10. Con su tradicional diplomacia preventiva y multilateral, la UE debería ser una potencia normativa y constructiva que fomente una gobernanza inclusiva, apostando por la participación de las economías emergentes en las instituciones multilaterales.

1.11. La UE, que nació para consolidar la paz en Europa, ha de tener como objetivo esencial en su estrategia global, el mantenimiento y la promoción de la paz, siendo para ello fundamentales las políticas de seguridad y defensa, la acción diplomática y el papel de la sociedad civil.

1.12. En relación con la crisis de refugiados, el CESE considera vital que la UE se dote de una política de refugio, asilo e inmigración común ejecutada por una institución europea, lo que garantizaría que los Estados europeos hagan frente a sus responsabilidades de forma conjunta, proporcional y solidaria.

1.13. En opinión del CESE, deberían introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos al desarrollo para hacerlos más ágiles, polivalentes y adaptados a las circunstancias concretas.

1.14. Un conjunto de mega-acuerdos comerciales en vías de negociación o de ratificación están adquiriendo, más allá de sus aspectos propiamente comerciales, una dimensión geopolítica innegable. Abordar el impacto geopolítico de este tipo de acuerdos, reforzar sus relaciones multilaterales y evitar tensiones entre bloques comerciales será un componente fundamental de la futura estrategia global de la UE. Y, en la medida en que los mismos afectan a los modos de vida, es imprescindible, en opinión del CESE, atender las demandas y preocupaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general respecto a los mismos.

1.15. El fortalecimiento de la sociedad civil, de su acción y vínculos paralelos a la acción diplomática es, en opinión del CESE, esencial para llevar a cabo la política exterior y de seguridad de la UE. En consecuencia, el CESE propugna que se introduzca en la PESC, de manera expresa, este componente entre sus objetivos prioritarios.

1.16. Consideramos que el CESE, en tanto que órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de todas las grandes organizaciones de la Sociedad Civil Organizada de los Estados miembros, está en las mejores condiciones para ser una contraparte esencial de las instituciones de la UE que intervienen en la política exterior y de seguridad común de la UE, especialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea.

1.17. A tal efecto, el CESE propone explorar de forma conjunta dichas prioridades y la manera de formalizar una cooperación entre el SEAE y el CESE.

1.18. El CESE se ofrece a asistir al SEAE en la realización de un informe de evaluación sobre la actual participación de la sociedad civil en el ámbito de la política exterior europea.

1.19. Proponemos la organización en el CESE, con la presencia de la Alta Representante, de una audición anual sobre la política exterior y de seguridad con la participación de las principales organizaciones europeas de la sociedad civil.

## 2. Un nuevo contexto para la acción exterior de la UE

2.1. El CESE señala que es necesaria una estrategia que englobe todos los instrumentos de acción exterior de la UE, incluidos los de seguridad y defensa, dentro de un marco general coherente y actualizado. Son necesarios, por tanto, cambios en los objetivos, prioridades, intereses e instrumentos de la acción exterior europea, con una perspectiva integral que supere los enfoques parciales y las resistencias estatales y refuerce la coordinación y la flexibilidad <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

2.2. A pesar de los grandes avances sociales en diversos aspectos englobados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otros fenómenos, como la pérdida de peso de Occidente, la consolidación de las nuevas potencias emergentes, el creciente impacto de las tecnologías de la información, las tendencias demográficas y una mayor desigualdad dejan vislumbrar un contexto geopolítico mundial más complejo, en el que el avance de un modelo basado en normas y valores propios de sociedades abiertas encontrará mayores resistencias. Ello sucede en el marco de unas instituciones multilaterales que no se han adaptado a un nuevo mundo multipolar. Como consecuencia de ello, las normas internacionales se están erosionando al tiempo que se redimensiona la relevancia de la geopolítica. Con un mayor número de actores, incluidos los no estatales y las empresas supranacionales, y el desarrollo de tecnologías disruptivas, lo que dificulta el establecer una agenda estratégica y la gestión de entornos complejos.

2.3. Los retos más inmediatos que afectan a la UE son: la gestión de los flujos migratorios, la protección del continente ante las amenazas terroristas y la disuasión frente a posibles agresiones militares y cibernéticas contra los Estados miembros de la UE. Los otros retos, amenazas y peligros son ahora esencialmente globales: cambio climático, crisis financieras y económicas, evasión fiscal, corrupción, crimen organizado, pandemias, crisis humanitarias, etc. La Unión tiene un papel que desempeñar en todos ellos. La PESC tiene que convertirse en un instrumento eficaz, mucho más que en la actualidad, para defender los intereses de la Unión y de los Estados miembros, lo que es, a su vez, esencial para que aquellos se involucren en mucha mayor medida en la política exterior y de seguridad de la UE. Como ha señalado la AR/VP «Necesitamos una estrategia para proteger de forma proactiva nuestros intereses, teniendo presente que el fomento de nuestros valores es parte integral de nuestros intereses».

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa renovada» (DO C 128 de 18.5.2010, p. 41).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil» (DO C 24 de 28.1.2012, p. 56).

2.4. Dos son los cambios estructurales que, sustancialmente, se han producido desde la estrategia de 2003:

2.4.1. El primero es que nos enfrentamos a crisis cuyas características principales son la desintegración social, la interdependencia, la debilidad institucional y el carácter global de la desigualdad. Hoy, la globalización implica proximidad, visibilidad y densidad poblacional. La desigualdad se ha convertido en un parámetro global. Esta intensidad de los contrastes sociales está en la base de los desplazamientos masivos. Y este mundo cada vez más unificado y extremadamente desigual es fuente de inestabilidad e inseguridad. Hemos entrado en la era de los conflictos de exclusión social, en relación con los cuales la intervención militar es claramente insuficiente. Estamos ante una cuestión social global que es necesario diagnosticar y responder, como se hizo, en los siglos XIX y XX en los Estados nacionales europeos. Y, en el ámbito internacional, con la pionera Declaración de Filadelfia, de 1944. Para lo que serán necesarias políticas de regulación, solidaridad y cooperación.

2.4.2. El segundo consiste en que la competencia geopolítica vuelve a tener más peso, y no solamente en la vecindad europea. Nuestra ubicación geográfica nos condiciona. Los conflictos en Ucrania, Siria, Irak, Libia y el Sahel, por ejemplo, nos afectan directamente en términos comerciales, en el terrorismo yihadista, en el suministro energético o en el movimiento de refugiados o inmigrantes. Ello incide sobre el modelo estratégico europeo, basado en la cooperación y la condicionalidad positiva.

2.4.3. Sigue siendo cierta la afirmación de la Estrategia actualmente vigente: «la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados». Pero esta estrategia ha puesto en evidencia algunas lagunas: 1) Esa concepción, en general, no ha dado los resultados esperados, salvo en algunos casos, especialmente vinculados a procesos de adhesión a la UE; 2) Existen otras narrativas, desde lecturas específicas de la religión, como el autodenominado Estado Islámico, o de un cierto nacionalismo autoritario, como en el caso de Rusia, China (grandes potencias que influyen directamente en el vecindario ampliado de la UE), que tienen una concepción de la geopolítica basada en las zonas de influencia; 3) A menudo no se ha tenido en cuenta la diversidad entre los países con los que la UE ha tratado de establecer asociaciones; 4) Frecuentemente, ha habido una incoherencia entre el discurso realizado por la UE y las políticas prácticas llevadas a cabo; 5) No se ha tenido suficientemente en cuenta que la democracia y el Estado de Derecho no se implantan desde fuera, sino que tienen que germinar desde dentro.

2.5. Defendiendo sus principios y valores universales, la UE está llamada a adecuar su estrategia para impulsarlos de manera más eficaz, mediante lo que el SEAE ha denominado un «idealismo pragmático».

### 3. La política exterior comienza en casa

3.1. Que la política exterior es una prolongación de la política interna es una afirmación de universal aceptación. Es por ello que, para ser eficaces, han de responder a los mismos objetivos, estar integradas, coordinadas y no dispersas en sus aspectos centrales y comunes. En opinión del CESE, los dos pilares esenciales de una estrategia global de política exterior de la UE se construyen en casa.

3.1.1. El primero de ellos es el elemento básico del atractivo de la UE en el mundo: su modelo de vida, basado en la libertad y los Derechos Humanos y en la cohesión social del conjunto de la población. No parece realista pensar en una política exterior y de seguridad más estructurada, compartida y eficaz de la UE sin revertir el incremento de las desigualdades económicas y sociales entre sus miembros, el debilitamiento de su modelo social, los síntomas de insolidaridad y desconfianza, el repliegue hacia los espacios nacionales, las dificultades para acordar las decisiones comunes, la creciente desafección ciudadana o el crecimiento de los movimientos populistas, xenófobos y eurófobos. Es imprescindible aumentar la integración política europea, probablemente mediante el recurso a las cooperaciones reforzadas que prevén los Tratados, para aspirar a la soberanía en un mundo globalizado, para tomar decisiones que relancen el entusiasmo por el proyecto europeo, por un contrato social renovado y para equiparar toma de decisiones y democracia.



3.1.2. El segundo pilar hace referencia a una mayor integración europea y al establecimiento de políticas e instrumentos de acción comunes, en áreas como los flujos migratorios, el suministro energético, el cambio climático, el terrorismo internacional, la seguridad alimentaria, la política comercial, la lucha contra la delincuencia organizada, un eficaz plan europeo de inversiones y de creación de empleo, una dimensión social europea, o completar el mercado interior. Los ciudadanos europeos solo darán un viraje a la actual desafección, se sentirán europeos y se comprometerán con la Unión si la UE cambia de rumbo y se posiciona como promotor de su seguridad, libertad y prosperidad —como el defensor de la igualdad— en Europa y en el resto del mundo.

3.2. En opinión del CESE, perfeccionar el mercado único europeo —la política industrial, el sistema financiero, las políticas de telecomunicaciones y transporte, las tecnologías digitales, las industrias de defensa— es una prioridad para la UE. Igualmente, la política exterior debe abordar un número cada vez mayor de temas relacionados con las políticas de la UE en los ámbitos social, medioambiental, energético, digital, económico, industrial o de transporte, entre otros. Del mismo modo, debemos definir una visión a largo plazo en la que la política económica exterior sea un pilar fundamental para promover el comercio y las inversiones. Además, es muy urgente tener una política energética común, y una de migración y asilo también común.

3.3. La UE, ante la nueva configuración geoestratégica global, no tiene otra opción que desarrollar sus capacidades en el ámbito de la seguridad y defensa. Ello exige inevitablemente una política exterior más integrada —los Estados miembros son progresivamente menos relevantes a un nivel internacional y actuar conjuntamente les beneficia a todos— e implica dar mayor espacio a la política europea de defensa. Todo esto, asumiendo una concepción de la seguridad y defensa mucho más amplia que el uso de la fuerza. Pero también afirmando que una política de defensa está para utilizarse de manera preventiva, que tiene también una función disuasoria, pero que igualmente existe para ser un instrumento de último recurso, cuando los intereses vitales y la responsabilidad de proteger no pueden defenderse de otra manera. Ello requiere más y mejor utilización de los recursos. Pese a tener 28 estructuras militares diferentes, la UE gasta el 40 % de lo que financian los Estados Unidos en defensa nacional. A lo que habría que añadir notables duplicidades y escaso desarrollo de la industria de defensa, entre otras cuestiones, lo que requiere mayor dotación financiera e instrumentos comunes de planificación y control. Los gobiernos y los ciudadanos de la UE han de ser conscientes de que seguridad, prosperidad y libertad son indisolubles. Una mayor autonomía estratégica de la UE en términos de defensa no debe ser, sin embargo, ni incompatible ni antagónica con la Relación Transatlántica y cooperativa con las alianzas y organismos de los que la mayor parte de los países de la UE forman parte, especialmente la OTAN, que sigue siendo el fundamento de su defensa colectiva.

3.4. La política europea de defensa debería concentrarse en dos ámbitos fundamentales: 1) La actual geopolítica determina que la UE, como proveedora de seguridad fuera de sus fronteras, se centre en la vecindad ampliada, junto al apoyo de los derechos humanos y la contribución al desarrollo de los países vecinos; 2) Contribuir a la libertad de acceso a los bienes públicos mundiales y a un orden internacional basado en normas.

3.5. La industria de defensa de la UE debe desempeñar un papel importante en la obtención de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Su competitividad es un valor que va mucho más allá del interés del sector privado. Es preciso superar su fragmentación; el éxito de este proceso está fuertemente relacionado con la aplicación de algunas herramientas clave, tales como la puesta en marcha de proyectos de colaboración, la asignación de los fondos adecuados para la próxima Acción Preparatoria<sup>(3)</sup> y el establecimiento de una línea presupuestaria específica en el próximo marco financiero plurianual.

3.6. La idea de que la estabilidad de nuestra vecindad real —nuestros vecinos y los vecinos de nuestros vecinos— es indispensable para nuestra propia estabilidad es aplicable de forma muy directa a la amenaza terrorista proveniente del autodenominado Estado Islámico. Eso quiere decir, por ejemplo, que encontrar una solución política a la guerra de Siria es una responsabilidad que afecta directamente a la UE. Porque implica actuar sobre una de las causas del problema. Ello también implica una mejora de las tareas de coordinación en materia antiterrorista y de inteligencia. El incremento del intercambio de información entre los Estados miembros debería ser un imperativo, incluso la creación de un servicio europeo de inteligencia. Además, es necesaria la elaboración de una estrategia global antiterrorista que analice sus causas, que evite una confrontación entre concepciones religiosas y que, por el contrario, fomente la cooperación entre comunidades con creencias diferentes en la lucha contra el fanatismo terrorista. Es de particular importancia apoyar al mundo árabe-islámico (el más castigado por los ataques del mal llamado Estado Islámico) para que se alce contra esta amenaza en su propio seno. Del mismo modo, actuar sobre la venta y el tráfico de armas o las fuentes de financiación debería formar parte de una estrategia europea contra la acción terrorista. Las relaciones entre la sociedad civil con nuestra vecindad ampliada puede desempeñar un papel positivo en tal empeño.

<sup>(3)</sup> La Comisión Europea, en partenariat con la Agencia Europea de Defensa prepara una Acción Preparatoria para la investigación relacionada con la PESC en el período 2017-2019.

3.7. Convendría incrementar la flexibilidad de la acción exterior. Un mayor grado de flexibilidad no debe conducir a una fragmentación, sino que debe lograrse haciendo pleno uso de los instrumentos previstos por el TUE y el TFUE. Así pues, es necesario incrementar la abstención constructiva de los Estados miembros en el Consejo en el ámbito de la PESC y la PCSD. En este contexto, en lo que se refiere al refuerzo de la seguridad internacional, el CESE se remite una vez más a la necesidad de mantener determinados valores en materia de política exterior, en particular el respeto de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, cuando en el marco de los instrumentos existentes no pueda hallarse una solución satisfactoria, será necesario establecer grupos *ad hoc*, con presencia en los mismos del Alto Representante o, en su defecto, otros órganos de las instituciones europeas, a fin de que el principio de unanimidad no paralice las posibilidades de la Unión en la política exterior. La Red de Diplomacia Verde (RDV), creada en un principio para promover la integración de los objetivos medioambientales en las relaciones exteriores de la UE, y que ha desempeñado un importante papel en la movilización y la coordinación de acciones diplomáticas de la UE con vistas a la COP 21, puede servir de modelo para otras redes.

3.8. La UE no debería esperar a la próxima crisis para dotarse de más medios en política exterior. Los medios deben ir acompañados con los objetivos y no variar sustancialmente en función de la coyuntura. Una planificación adecuada debería identificar las áreas en las que la Unión está infradotada. De esta manera se evitaría la actuación reactiva que, ante diferentes crisis, ha caracterizado la actuación de la UE durante los últimos años. Es necesario un incremento del presupuesto de la UE destinado a la acción exterior, especialmente en los ámbitos humanitario, migratorio, de desarrollo, educativo, contraterrorista y diplomático, así como al fortalecimiento de la sociedad civil organizada.

#### 4. Repensar el papel de la UE en el mundo

4.1. El CESE opina que la nueva estrategia implica una revisión del análisis que ha llevado a cabo la UE del contexto internacional y el papel que pretende desempeñar en el futuro. Es vital encontrar nuevas narrativas, basadas en la implicación activa en la igualdad entre los ciudadanos en sus dimensiones de seguridad, libertad y prosperidad, y es importante resaltar las fortalezas con que cuenta la UE. Entre ellas, ser el mayor mercado interior del mundo, una activa política comercial, la política de cooperación y de ayuda humanitaria más dotada del mundo, un modo de vida fundado en el respeto del Estado de Derecho y los principios democráticos, un modelo social basado en la cohesión económica y social, la defensa de un modelo de desarrollo sostenible basado en la lucha contra la desigualdad y la protección del medio ambiente, definiendo unos objetivos firmes de política climática.

4.2. La falta de cohesión interna y de voluntad política han limitado tradicionalmente el papel de la UE en el mundo. La Unión no aspira a ser una superpotencia, sino a proyectar su poder de forma más eficiente. De manera que debe centrarse en las áreas en las que su acción aporte valor añadido y pueda tener un impacto más relevante, especialmente en su entorno y en instituciones internacionales como las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial o el G-20, donde la coordinación entre los Estados miembros es escasa, limitando su capacidad de influencia. El CESE considera positiva, en este sentido, la propuesta de la Comisión, de octubre de 2015, en pro de una representación unificada de la zona del euro en el FMI y en otros organismos internacionales.

4.3. La UE debe continuar con su tradicional diplomacia preventiva y multilateral, aspirando a ser una potencia normativa y constructiva. La defensa de un orden global basado en normas y abierto es un rasgo básico de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Como gran potencia comercial la UE se beneficia de un mundo conectado ya sea en el ámbito energético, financiero, del ciberespacio o de las vías marítimas (alrededor del 90 % del comercio exterior de la UE es marítimo). La seguridad nuclear y la seguridad energética deben seguir estando en el centro de atención.

4.4. Asimismo, debe proseguir con la cooperación con los diversos procesos de integración regional como Cedeao, ASEAN o Mercosur.

4.5. La UE debe potenciar una gobernanza democrática e inclusiva, fomentando la participación de las economías emergentes en las instituciones multilaterales, con el fin de aliviar tensiones de forma pacífica y desalentar la creación de mecanismos de gobernanza alternativos u hostiles a los actuales.

4.6. La UE debe mantener sus valores y principios, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos, la lucha contra la pena de muerte y la violencia contra mujeres y niñas, la protección de los derechos de las personas con distintas identidades sexuales (LGBTI). Debe así, basar su política exterior y de seguridad en el modelo social que le caracteriza y que es el fundamento de su seguridad, libertad y prosperidad.

## 5. Una mayor implicación en el vecindario ampliado

5.1. La versión actual de la estrategia global debería reflejar claramente la importancia de la vecindad oriental y meridional de Europa en aras de la seguridad y prosperidad de la propia Europa, y debería aportar a la UE un mayor impacto e influencia en los importantes sucesos ocurridos en esas zonas respondiendo a los flujos migratorios y de refugiados y regulándolos. Y dos dimensiones transversales deberían impregnar dichas prioridades: el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil<sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

5.2. El vecindario ampliado o estratégico (desde el Sahel, hasta el Golfo y desde Asia Central hasta el Ártico) es el área de mayor importancia ya no solo para la acción exterior europea, sino para la dimensión interna de los Estados miembros. Este espacio vive hoy una profunda desintegración social e institucional provocada por múltiples causas como los conflictos bélicos, los desplazamientos forzados, el terrorismo internacional, el colapso de las estructuras estatales, la corrupción, el crimen organizado, regresiones autoritarias como en el caso de Turquía, o la asertividad de potencias como Rusia y las agresiones militares o híbridas. Ello conlleva desafíos estructurales profundos a largo plazo y un fuerte impacto en la Unión.

5.3. Ante esta realidad desalentadora la UE debe asumir una mayor responsabilidad en la mejora de la situación económica, social y de seguridad de su vecindario. La UE no debe renunciar a la defensa de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos y sociales fundamentales —entre los que se incluyen la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva— en su vecindario, para lo que es clave el apoyo a la sociedad civil local, incluyendo a los interlocutores sociales, así como la preservación de su independencia.

5.4. El CESE considera positiva la revisión de la política europea de vecindad y la constatación de un vínculo entre la inestabilidad, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades, que pueden incrementar la vulnerabilidad a la radicalización. En este sentido la acción exterior puede crear sinergias a la hora de aunar seguridad, desarrollo y comercio. Para alcanzar este fin es crucial acabar con las vulneraciones del derecho de asociación y de libre organización de los empresarios, los trabajadores u organizaciones del tercer sector. También es importante potenciar instrumentos de alerta temprana para prevenir posibles crisis futuras.

5.5. El CESE aboga por el mantenimiento de un enfoque estricto pero no restrictivo en materia de ampliación y liberalización de visados, siempre condicionadas a reformas fiscalizables.

5.6. Estrechamente vinculado a este vecindario está el continente africano que, en opinión del CESE, debería ser la segunda área geográfica prioritaria de la política exterior de la UE. No solo porque de ahí provienen gran parte los retos, sino también por las posibilidades de alianzas que pueden contribuir al desarrollo económico y a la gobernanza global<sup>(6)</sup>. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Clima brindan claras oportunidades para crear y reforzar los marcos de asociación con África.

<sup>(4)</sup> REX/458 — Dictamen del CESE titulado «Revisión de la política de Vecindad Europea», aprobado el 25 de mayo de 2016 (no publicado aún en el Diario Oficial).

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Estrategia de Ampliación de la UE» (DO C 133 de 14.4.2016, p. 31).

<sup>(6)</sup> REX/455 — Dictamen del CESE titulado: «El Futuro de las relaciones de la UE con el grupo de países ACP», aprobado el 25 de mayo de 2016 (no publicado aún en el Diario Oficial).

5.7. Desde un punto de vista geopolítico, la estabilidad de nuestra vecindad ampliada implica, así mismo, ocuparse de las grandes potencias que más inciden en ella, especialmente Rusia y China. La renovada asertividad rusa y la política china «Un cinturón, una ruta» (UCUR — Inversiones masivas en infraestructuras de conectividad) hace más necesario que nunca que la UE actúe con una sola voz ante estas dos potencias y no con 28.

5.8. En relación con la crisis de refugiados, el CESE considera vital que la UE se dote de una política de asilo y refugio común ejecutada por una institución europea, lo que garantizaría que los Estados europeos hagan frente a sus responsabilidades de forma conjunta, proporcional y solidaria. Reforzar los canales para la migración regular es, a su vez, fundamental tanto para responder a las demandas de empleo y de refugio como para atender a las necesidades de migrantes en la UE como consecuencia de su declive demográfico, así como para evitar el tráfico de personas. También es imprescindible el respeto de la legalidad internacional y de la UE, una respuesta comunitaria a la crisis humanitaria que afecta a las personas que ya están en el territorio de la Unión, así como el aumento de los recursos destinados a la protección de las fronteras comunes y al salvamento y rescate marítimo, así como la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas como propuso la Comisión Europea.

## 6. Impulsar la política de desarrollo de la UE

6.1. La UE debe alinear las políticas internas y externas con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En su política de desarrollo, la UE debería hacer especial hincapié en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El acuerdo sobre cambio climático de París ha puesto de manifiesto que el mundo está orientándose de manera inexorable hacia una economía verde, proceso en el que la UE desempeña un papel pionero.

6.2. El CESE acoge favorablemente las actuaciones para redirigir la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hacia los países menos adelantados (PMA), la financiación del «New Deal de los Estados frágiles», la evaluación estratégica de la ayuda para la igualdad de género, el aumento de la dotación para la protección de la biodiversidad y los compromisos del BEI en la lucha contra el cambio climático, así como la ayuda financiera a los países en desarrollo, de 100 000 millones de dólares anuales de aquí a 2020, prometida en el Acuerdo de París.

6.3. La dimensión económica de la política exterior y de seguridad europea debería reforzarse, no limitándose al ámbito comercial. Es necesario apoyar, igualmente, la formación, la innovación y el emprendimiento, ya que la estabilización de nuestros vecinos pasa por su desarrollo económico y social. Países como Túnez, Líbano o Jordania, entre otros, deberían beneficiarse de un Plan de Desarrollo que permita potenciar su economía. Asistir a los terceros países en la transición a una economía hipocarbónica, entre otras cosas a través de una transferencia de tecnología y una cooperación eficaces, comporta oportunidades recíprocas.

6.4. El CESE observa que el cambio climático es un factor que contribuye a la migración como consecuencia de la fragilidad de los Estados, la inseguridad y la escasez de recursos. La UE ha de apoyar a los países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, y ayudarlos para que pasen directamente a una economía hipocarbónica y refuercen su resistencia al clima.

6.5. EL CESE recalca que, pese a las actuales restricciones presupuestarias en muchos Estados miembros, el objetivo del desembolso de, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) en AOD debe ser prioritario. También es necesario potenciar la coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD) y fomentar la coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE <sup>(7)</sup>.

6.6. Es imprescindible involucrar a todo tipo de actores a la hora de financiar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), incluidas la sociedad civil y las instituciones financieras para el desarrollo (IFD). Y también, incluir en mayor medida a los interlocutores sociales en la gestión de proyectos <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La política de desarrollo de la Unión Europea — El consenso europeo» (DO C 24 de 31.1.2006, p. 79).

<sup>(8)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

6.7. En opinión del CESE, deberían introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos al desarrollo para hacerlos más ágiles, polivalentes y adaptados a las circunstancias concretas. Sería necesario, en este sentido, introducir, entre otras, modalidades como los «acuerdos marco», las subvenciones operativas, las subvenciones en cascada, los convenios plurianuales, los fondos para casos urgentes o la implementación de la «caja de herramientas», definida en el Diálogo Estructurado<sup>(9)</sup>.

## 7. El nuevo contexto del comercio y las inversiones

7.1. El CESE apoya el libre comercio, uno de los pilares de la propia Unión Europea. Expresa, al mismo tiempo, la necesidad de tener en cuenta las asimetrías de las partes negociadoras y el respeto de los derechos laborales fundamentales, así como de las normas medioambientales. A su vez, sigue apoyando el enfoque multilateral de la regulación comercial de la OMC. La participación, consultiva y real, de las organizaciones más representativas de la sociedad civil organizada en el cuerpo de los acuerdos ha de ser, en opinión del CESE, profundamente replanteada<sup>(10)</sup>.

7.2. Los mega-acuerdos como el TTP, el CETA, el TTIP, los Acuerdos de Libre Comercio con Japón y con India o el RCEP, están adquiriendo, más allá de sus aspectos propiamente comerciales, una dimensión geopolítica innegable. Y atrayendo un interés creciente de la sociedad civil, por cuanto afectan a reglas y estándares con importantes repercusiones sobre sus modos de vida. Ello es especialmente relevante en cuanto al impacto, en la toma de las decisiones democráticas, de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados y de los comités de cooperación legislativa.

7.3. El desafío al que se enfrenta la UE en este campo es que, al tiempo que abre perspectivas económicas y geoestratégicas, ha de asegurar las normas y estándares europeos, los servicios públicos y la preservación de los ámbitos esenciales de la regulación política como las normas sanitarias, laborales y de protección del medio ambiente<sup>(11)</sup>. La opinión del CESE, como la de la sociedad civil, es favorable a que la protección de los inversores sea asegurada por los tribunales ordinarios o, en su defecto, por un tribunal internacional independiente creado por Naciones Unidas. Y a una participación efectiva de la sociedad civil organizada en los acuerdos, que vaya vinculada a una política de transparencia informativa, en tiempo real, tanto en las negociaciones como en las decisiones que afectan a la sociedad civil<sup>(12)</sup>.

## 8. El fortalecimiento de la sociedad civil, como elemento fundamental de la política exterior y de seguridad de la UE

8.1. En opinión del CESE, la sociedad civil organizada es uno de los elementos constituyentes de la democracia. Una sociedad civil con libertad y con derechos, con interlocutores sociales fuertes, con participación efectiva en las decisiones y con reconocimiento institucional es esencial para acceder y consolidar la democracia, evitar derivas autoritarias, favorecer el desarrollo económico, la construcción de la paz, impulsar la cohesión social, luchar por la igualdad en sus diversas facetas, promover y hacer posible un modelo de desarrollo sostenible y enriquecer la institucionalidad democrática. Es también clave para estrechar vínculos con las sociedades civiles de otros países y regiones del mundo, mediante una actuación paralela a la diplomática que es esencial para estrechar historias, culturas, creencias y objetivos globales.

8.2. En consecuencia, el CESE propugna que se introduzca en la PESC, de manera expresa, este componente entre sus objetivos prioritarios. Utilizando para tal fortalecimiento diversos medios, como los fondos de cooperación y de desarrollo de los Derechos Humanos; la acción y las exigencias diplomáticas; una participación real y efectiva, consultiva y no solo «auditiva» de la sociedad civil, en el seno de los acuerdos comerciales o de Asociación, formando parte de los mismos y con atribuciones sobre el conjunto de sus materias; el refuerzo de la política tendente a que las empresas europeas con presencia en otros países o regiones cumplan los convenios fundamentales de la OIT y desarrollen las políticas de Responsabilidad Social Corporativa que defiende la UE.

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «Participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo de la UE» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 28).

<sup>(10)</sup> Carta del presidente Malosse a la comisaria Malmström el 18 de junio de 2015 transmitiendo la valoración y recomendaciones sobre los Grupos Asesores en los Acuerdos de Asociación.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE titulado: «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» (véase la página 123 del Diario Oficial).

<sup>(12)</sup> Véase el Dictamen del CESE titulado: «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

8.3. A tal fin, el CESE considera necesario que la PESC implique a la sociedad civil organizada europea en la definición e implementación de sus objetivos y prioridades. El CESE sugiere que el papel de la sociedad civil podría mejorarse:

- mediante la potenciación de la sociedad civil en el vecindario europeo, con la intención de apoyar los procesos de estabilización y democratización,
- mejorando la identificación de contrapartes en función de criterios compatibles con el modelo social europeo, en concreto con un reconocimiento en pie de igualdad de los interlocutores sociales,
- fomentando instancias de participación de la sociedad civil, como los CESE,
- paliando el déficit de diálogo civil y social en los países de la PEV,
- favoreciendo el desarrollo de organizaciones sectoriales, de ámbito regional, como ya existen en ámbitos como la economía social, las organizaciones empresariales y sindicales, las organizaciones agrarias, el fomento del emprendimiento femenino, los Derechos Humanos, etc.,
- sometiendo la acción exterior de la UE a un mayor control y seguimiento por parte de la sociedad civil europea,
- haciendo más efectiva la participación de la sociedad civil en los Acuerdos Comerciales, de Asociación y de Partenariado,
- apoyando la creación de un contexto favorable a la participación en la políticas de desarrollo de la UE por parte de las organizaciones de la sociedad civil de terceros países,
- implicándola en la política de asilo y refugio en cuanto a la integración y a la lucha contra las resistencias xenófobas,
- articulando la participación de los distintos componentes de la sociedad civil —empresarios, sindicatos, organizaciones socioeconómicas del tercer sector, ONG— de una manera más estructurada y menos asamblearia.

## 9. El papel del CESE

9.1. Consideramos que el CESE, en tanto que órgano consultivo de las instituciones europeas y representante de todas las grandes organizaciones de la sociedad civil de los Estados que componen la UE, es quien está en mejores condiciones para ser una contraparte esencial del SEAE y de la Comisión Europea con el fin de reforzar y seguir desarrollando una política exterior y de seguridad común de la UE eficaz. Avalan esta afirmación su composición tripartita, una visión global, su dilatada experiencia y sus relaciones con la sociedad civil de otras partes del mundo, basadas, en su mayor parte, en mandatos recibidos por parte de acuerdos internacionales de diferente tipo firmados por la UE: acuerdos de asociación, asociaciones estratégicas, acuerdos de libre comercio, acuerdos con los países candidatos a la adhesión <sup>(13)</sup>.

9.1.1. Proponemos la organización en el CESE, con la presencia de la Alta Representante, de una audición anual sobre la política exterior y de seguridad con la participación de las principales organizaciones europeas de la sociedad civil.

9.2. El CESE entiende que sería muy positivo el establecimiento de una relación estratégica con el SEAE, fundada en la convicción, compartida por ambas partes, de la importancia de la sociedad civil en el marco de la política exterior de la UE, especialmente en la realización de determinados objetivos prioritarios. A tal efecto, el CESE propone explorar de forma conjunta dichas prioridades y la manera de formalizar una cooperación entre el SEAE y el CESE.

9.3. El CESE puede asistir al SEAE a la hora de realizar un informe de evaluación sobre la actual participación de la sociedad civil en el ámbito de la política exterior europea.

9.4. En el ámbito de la política exterior y de seguridad común el CESE intensificará su colaboración con organizaciones de Naciones Unidas como la OIT o la FAO.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

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

---

<sup>(13)</sup> El CESE tiene actualmente 23 estructuras internacionales y de seguimiento de cuestiones internacionales.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE»****(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 264/02)

**Ponente: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ****Coponente: Dorte ANDERSEN**

Mediante carta del 16 de diciembre de 2015, el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, en nombre de la Presidencia neerlandesa del Consejo y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), solicitó al Comité Económico y Social Europeo (CESE) que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

*«Una movilidad laboral más justa en la UE»*

(Dictamen exploratorio).

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 4 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 232 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE considera que en el actual contexto político tanto la Comisión como los Estados miembros deben hacer un esfuerzo especial para garantizar y promover la libre circulación de los trabajadores en la UE, eliminando toda discriminación por razón de nacionalidad, evitando restricciones injustificadas tanto para trabajadores como para empresas, en la medida en que constituyen libertades fundamentales consagradas en el TFUE y uno de los logros más apreciados del proceso de construcción europea. El CESE apoya las iniciativas que fomenten y promuevan una movilidad laboral justa en el seno de la UE, como queda de manifiesto también en el objetivo de impulsar la movilidad expresado por la Presidencia neerlandesa y la Comisión.

1.2 La movilidad laboral, cuando se ejerce sobre la base de condiciones justas y responde a una opción positiva, puede resultar enriquecedora y beneficiosa para trabajadores, empleadores y la sociedad en su conjunto. La movilidad laboral es una de las piedras angulares del mercado interior y puede contribuir a crear oportunidades de empleo y prosperidad para los ciudadanos y las empresas europeas. Puede constituir un elemento importante para la consecución de los objetivos de empleo y crecimiento económico de la UE, ayudando a equilibrar los diferentes niveles de empleo en los Estados miembros aportando mano de obra y talento allí donde hace falta, puede permitir una mejor asignación de los recursos humanos y también puede promover la transferencia de conocimiento, la innovación y desarrollo de competencias, lo que es fundamental en un mundo de cambio tecnológico. Al mismo tiempo puede contribuir a paliar los efectos del envejecimiento de la mano de obra en el país de destino.

1.3 No obstante, la movilidad laboral puede también provocar, en algunos casos y en algunos sectores, lo que se ha dado en denominar «fuga de cerebros», cuando los jóvenes se desplazan, en particular, desde algunos países con altas tasas de desempleo, en busca de empleo o mejores oportunidades laborales. Al mismo tiempo, el valor positivo de la libre circulación de los trabajadores no debe verse debilitado o cuestionado por el temor infundado de que se produzcan todo tipo de abusos.

1.4 Para evitar estas situaciones, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a promover unas políticas económicas orientadas a potenciar el crecimiento y la productividad y a generar empleo de calidad en todos los Estados miembros para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos europeos.

1.5 Una movilidad justa requiere garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de nacionalidad, de conformidad con el acervo europeo, para los trabajadores móviles europeos que ejercen el derecho a la libre circulación y están sujetos a las condiciones laborales y reglas de fijación de salarios del país de acogida, en pleno respeto de los sistemas nacionales de negociación colectiva y de relaciones laborales.

1.6 El CESE insta a la Comisión a abordar, en consulta con los interlocutores sociales, todas las cuestiones necesarias en relación con los trabajadores desplazados para hacer frente a prácticas desleales que conducen al dumping social. Asimismo, cualquier nueva medida a nivel europeo ha de respetar las competencias nacionales de negociación colectiva y los diferentes sistemas de relaciones laborales.

1.7 Por lo que respecta a los trabajadores transfronterizos/fronterizos, el CESE considera que es necesario efectuar un seguimiento de la situación y recoger datos a nivel de la UE, a fin de suprimir posibles obstáculos y garantizar la movilidad libre y justa de estos trabajadores.

1.8 El CESE pide a la Comisión que, en coherencia con su voluntad manifestada de acabar con el dumping social y los abusos, no permita que otras iniciativas en materia de mercado interior, acaben permitiéndolos (incluido el pasaporte de servicios previsto).

1.9 La inspección de trabajo está llamada a jugar un papel fundamental para garantizar una movilidad justa. Para que esto sea posible, el CESE insta a los Estados miembros a formar debidamente y a dotar de personal y recursos suficientes a las inspecciones nacionales y a las autoridades de control del mercado laboral, al tiempo que apoya la mejora de instrumentos europeos transfronterizos de inspección del mercado laboral, incluida la mejora de la ejecución transfronteriza de las sanciones.

1.10 El CESE apoya la simplificación de las reglas de coordinación de los sistemas de seguridad social y la cooperación entre los Estados miembros para su aplicación, y subraya la necesidad de que cualquier revisión del Reglamento n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(1)</sup> respete en todo caso el principio de igualdad de trato de los trabajadores móviles para evitar que pierdan derechos adquiridos o se queden sin derechos por trasladarse a trabajar a otro Estado miembro.

## 2. Introducción

2.1 El CESE elabora este Dictamen exploratorio sobre una movilidad laboral más justa en la UE a solicitud de la Presidencia neerlandesa, que en sus prioridades afirma que la movilidad de los trabajadores puede estimular el crecimiento económico y el empleo pero que, para ello, es preciso contrarrestar los inconvenientes para reforzar el apoyo público a la libre circulación de trabajadores.

2.2 La libertad de circulación de los trabajadores constituye una de las libertades básicas del mercado interior y uno de los pilares del proceso de integración europea. Es además uno de los logros más apreciados por la ciudadanía europea. Asentado sobre la base de la libertad de circulación, el mercado interior ha contribuido a generar crecimiento económico, empleo y oportunidades para los ciudadanos, los trabajadores y las empresas. La movilidad laboral ejercida en condiciones justas puede resultar beneficiosa para trabajadores, empresas y la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, debe ser facilitada eliminando, en la medida de lo posible, los obstáculos a la misma. No deberá aceptarse la competencia desleal o la discriminación de los trabajadores en el mercado interior.

---

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).



2.3 La movilidad laboral puede conllevar también una serie de inconvenientes que deben ser abordados a fin de reducir sus riesgos y permitir que tanto trabajadores como empresas puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades que esta ofrece.

2.4 La UE está trabajando para aumentar la movilidad laboral justa en Europa, eliminando obstáculos que la dificultan. La Comisión Europea ha anunciado en su Programa de trabajo para 2016 que propondrá propuestas de movilidad laboral en las que figurarán «medidas para combatir los abusos mediante una mejor aplicación y coordinación de los sistemas de seguridad social, así como una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>(2)</sup> para hacer frente a prácticas desleales que conducen al dumping social y la fuga de cerebros, asegurándonos de que un mismo trabajo en un mismo puesto tiene la misma remuneración», y medidas para promover la movilidad laboral en la UE.

2.5 Es objeto de este Dictamen abordar los diferentes aspectos que suscita la movilidad laboral en un contexto de mercados laborales que siguen acusando elevadas tasas de desempleo y que están sometidos a profundos cambios, con la globalización, los cambios sociales y la innovación tecnológica como telón de fondo.

2.6 Tras décadas en las que la movilidad intracomunitaria ha sido muy reducida, la ampliación de la UE, la crisis iniciada en 2008 y el aumento del desempleo han provocado un incremento de la movilidad de trabajadores. En 2014, había en torno a 15 millones de personas móviles en la UE, frente a casi 12 millones en 2006<sup>(3)</sup>. En el mismo año el número de trabajadores móviles en edad laboral que trabajaban y vivían en otro Estado miembro era de 8,3 millones de personas, lo que equivalía al 3,4 % del conjunto de la fuerza laboral, además de los 1,6 millones de personas que vivían en un país pero trabajaban en otro (trabajadores transfronterizos)<sup>(4)</sup>.

2.7 La libre circulación de ciudadanos y trabajadores en la UE se encuentra, sin embargo, puesta en entredicho en estos días como consecuencia de diversos factores. Al CESE le preocupa la evolución de la situación. Tanto las restricciones que se están imponiendo al espacio Schengen por parte de algunos Estados miembros con motivo de la afluencia de refugiados<sup>(5)</sup> como las excepciones a la igualdad de trato de los trabajadores móviles intra-UE que se han acordado con el Reino Unido durante la reunión del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016<sup>(6)</sup> podrían afectar a uno de los logros más apreciados del proceso de construcción europea.

2.8 La libertad de circulación de los trabajadores y la eliminación de toda discriminación por razón de nacionalidad son principios fundamentales consagrados en el TFUE que deben ser garantizados y promovidos. Asimismo el espacio Schengen constituye un elemento central en el proceso de integración europeo y para el correcto funcionamiento de su economía. Garantizar que las fronteras estén abiertas y que sus ciudadanos puedan circular, vivir y trabajar en igualdad de condiciones en cualquiera de sus Estados miembros debe constituir una prioridad y una responsabilidad para la UE y sus Estados miembros.

2.9 Dado que afecta especialmente a los trabajadores y a las empresas, la Comisión debe consultar a los interlocutores sociales, tanto a nivel sectorial como intersectorial, sobre la necesidad de cualquier iniciativa en este ámbito y sobre su posible contenido. Asimismo, cualquier nueva medida a nivel europeo ha de respetar las competencias nacionales de negociación colectiva y los diferentes sistemas de relaciones laborales.

<sup>(2)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

<sup>(3)</sup> Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, p. 33.

<sup>(4)</sup> Comisión Europea, discurso de la comisaria Marianne Tyssen «*Europe's vision for fair labour mobility*», Dublín, 13 de noviembre de 2015.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm)

<sup>(6)</sup> Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, en concreto Sección D, Prestaciones sociales y libre circulación.

### 3. Observaciones generales

3.1 La libertad de circulación de los trabajadores se encuentra regulada en los artículos 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y los artículos 4, apartado 2, letra a), 20, 26 y 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Implica la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Permite el acceso a derechos de movilidad, residencia y derechos económicos y sociales, cuya regulación básica está contenida en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(7)</sup> sobre libre circulación y residencia en la UE y la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(8)</sup> sobre medidas para facilitar el ejercicio del derecho a trabajar en otro Estado miembro.

3.2 La libre circulación de los trabajadores establece el derecho a desplazarse libremente y residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales. Comprende por tanto la libertad de circulación en sí misma y el derecho a la igualdad de trato en relación, entre otras cuestiones, al empleo, a los servicios sociales, a la educación y a la formación.

3.3 La movilidad laboral, ejercida en condiciones justas, puede resultar beneficiosa para trabajadores, empresas y la sociedad en su conjunto. Puede constituir una gran oportunidad para el desarrollo personal, económico y social de los ciudadanos y trabajadores y en consecuencia debe ser facilitada.

3.4 La movilidad es un factor clave de empleabilidad y desarrollo de talentos y puede ser un medio para hacer frente a la divergencia en los niveles de empleo de los diferentes Estados miembros que puede ayudar a compensar la escasez de mano de obra allí donde se produzca y a aprovechar mejor las competencias de los trabajadores. Aporta mayores oportunidades de empleo para los trabajadores y ofrece un mayor campo a los empleadores en su búsqueda de talentos. En este sentido la movilidad puede constituir un elemento importante en la consecución de los objetivos de empleo y crecimiento económico de la Estrategia Europa 2020.

3.5 La movilidad laboral puede servir también para promover la transferencia de conocimientos, la innovación y el desarrollo del capital humano, esencial en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y de globalización. En condiciones apropiadas, una movilidad laboral justa debería favorecer la interacción entre ciudadanos europeos y mejorar el mutuo conocimiento y aceptación y contribuir así a una sociedad más tolerante e inclusiva.

3.6 Pero tampoco podemos ignorar que la movilidad laboral presenta también una serie de inconvenientes. Los trabajadores europeos que trabajan en otro Estado miembro a veces, y por diferentes motivos, son más vulnerables al abuso y a la discriminación en ámbitos como la seguridad social, las condiciones de trabajo y los salarios, el acceso a prestaciones sociales y a la educación, en materia fiscal, etc. Todo lo cual puede igualmente generar una distorsión de la competencia entre las empresas, especialmente en sectores intensivos de mano de obra como la construcción con una alta concentración de empresas muy pequeñas. La movilidad puede además conllevar la separación de las familias y dificultades para la integración en otro país, consecuencia de barreras lingüísticas, culturales y de otro tipo. El CESE ha elaborado numerosos dictámenes sobre la importancia de apoyar la movilidad en el seno de la UE y de eliminar esos obstáculos <sup>(9)</sup>.

3.7 La persistencia de perspectivas económicas negativas, altas tasas de desempleo y la falta de perspectivas laborales que se dan en algunos países de la UE están llevando a algunos trabajadores, especialmente jóvenes, a buscar empleo o mejores salarios y condiciones laborales en otros países. Esto puede tener un lado positivo, en la medida en que permite a los jóvenes trabajar en otro país, ganando experiencia y desarrollando sus capacidades, en lugar de estar en el desempleo en su país de origen. Además, una vez de regreso, la experiencia adquirida resultará beneficiosa para su país. Pero al mismo tiempo puede generar un problema de lo que se denomina «fuga de cerebros» y agravar las consecuencias del envejecimiento de la población en los países de origen.

<sup>(7)</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

<sup>(8)</sup> Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores (DO L 128 de 30.4.2014, p. 8).

<sup>(9)</sup> DO C 424 de 26.11.2014, p. 27; DO C 18 de 19.1.2011, p. 74; DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

3.8 Además, una alta movilidad puede dar lugar a importantes retos y generar tensiones en el mercado laboral de los países de destino, sobre todo si la situación económica no garantiza un nivel adecuado de crecimiento y de creación de empleo que evite el aumento del desempleo.

3.9 Una condición previa imprescindible para maximizar las ventajas de la movilidad laboral en el seno de la UE, y al mismo tiempo reducir sus riesgos y permitir que tanto trabajadores como empresas puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades que ofrece la misma, radica en promover una política económica orientada a potenciar el crecimiento, la productividad y la creación de empleo, que permita mejorar las condiciones de vida en todos los países.

3.10 La percepción pública en algunos países de que la movilidad laboral puede conllevar dumping social y salarial, junto con la creencia infundada de que los trabajadores móviles abusan de los servicios públicos y sociales —el llamado «turismo social»—, contribuye a alimentar un sentimiento de hostilidad hacia la movilidad laboral. Frente a esa creencia, diferentes estudios concluyen que no existen evidencias de que una razón significativa para la movilidad laboral sea la existencia de prestaciones de asistencia social más elevadas en unos Estados en relación con las de los países de origen. Esto se corrobora por la utilización más reducida de estas prestaciones por los trabajadores móviles intracomunitarios en relación con los nacionales. Cuando usan más intensivamente algunas prestaciones, ello se debe a circunstancias socioeconómicas específicas de los trabajadores móviles<sup>(10)</sup>. Los estudios demuestran que la relación entre la movilidad y las prestaciones sociales es mínima, siendo mucho más determinante la tasa de desempleo existente en el país, o el nivel salarial<sup>(11)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 *Una movilidad laboral más justa*

Una movilidad laboral justa implica garantizar que los trabajadores móviles ejercen su derecho a la libre circulación de conformidad con el acervo de la UE y con arreglo a los principios de igualdad de trato y no discriminación. Para ello es esencial que los Estados miembros garanticen la plena aplicación de la legislación existente en materia de derechos sociales y de condiciones laborales y salariales a los trabajadores móviles, y su obligado cumplimiento, a fin de evitar el riesgo de dumping social y salarial, así como de competencia desleal entre empresas. Ello es igualmente positivo para el mercado interior.

4.1.1 Del mismo modo, es preciso superar las barreras administrativas, institucionales y lingüísticas que siguen obstaculizando la movilidad laboral, adoptando para ello medidas concretas en materias como la facilitación de información y asesoramiento a los trabajadores móviles, en colaboración con la red EURES y la Red de la Unión de Servicios Públicos de Empleo, medidas de refuerzo de competencias lingüísticas, de reconocimiento de cualificaciones profesionales, etc. en línea con las propuestas contenidas en anteriores Dictámenes del CESE<sup>(12)</sup>.

4.1.2 Una movilidad laboral justa necesita además ir acompañada de medidas que garanticen el crecimiento y la creación de empleo en todos los países de la UE para evitar la profundización de las diferencias existentes entre ellos y conseguir que todos resulten beneficiados de la misma.

4.1.3 Solo con estas condiciones se puede garantizar una movilidad laboral justa, entendida como una opción positiva para los trabajadores, y no como una elección que se ven forzados a hacer.

<sup>(10)</sup> Comisión Europea, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special non contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

<sup>(11)</sup> Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, pp. 5-6.

<sup>(12)</sup> DO C 327 de 12.11.2013, p. 65; DO C 424 de 26.11.2014, p. 27; DO C 18 de 19.1.2011, p. 74 y DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

## 4.2 Desplazamiento de trabajadores

4.2.1 Los trabajadores desplazados tienen un régimen legal diferenciado en la medida en que no están haciendo uso de los derechos de libre circulación, sino que es el empleador el que se está acogiendo a la libre prestación de servicios para destinar trabajadores a otro país temporalmente. Tanto el empresario como el trabajador se benefician de no tener que cambiar el lugar de trabajo del contrato y pueden mantener las contribuciones a la seguridad social en el país de origen.

4.2.2 El régimen legal de estos trabajadores desplazados se regula en la Directiva 96/71/CE<sup>(13)</sup> y su Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(14)</sup> para la aplicación de la legislación sobre el desplazamiento de los trabajadores, adoptada en mayo de 2014.

4.2.3 Aunque no existen estadísticas oficiales sobre los salarios de los trabajadores desplazados, en un informe encargado por la Comisión Europea<sup>(15)</sup> se constata que en los sectores de la construcción y de los transportes perciben salarios inferiores que los de los trabajadores locales en un porcentaje que puede alcanzar hasta un 50 %. Estas diferencias pueden explicarse por la incorrecta aplicación de los salarios mínimos y por otras razones, tales como la tendencia a clasificar a los trabajadores desplazados en un bajo nivel en la escala de la clasificación convencional. También existen diferencias, aunque menores, en otros sectores productivos que varían según los países. Es destacable la heterogeneidad de las fuentes de información: inspecciones de trabajo, informes de los sindicatos y de las organizaciones patronales, medios de comunicación<sup>(16)</sup>.

4.2.4 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha abordado la cuestión del salario de aplicación a los trabajadores desplazados, contribuyendo con su jurisprudencia a generar una gran controversia. Esa situación llevó a la Comisión a proponer la Directiva 2014/67/UE<sup>(17)</sup>, destinada a mejorar la lucha contra el fraude y el uso abusivo del desplazamiento de trabajadores. Los Estados miembros tienen de plazo hasta el 18 de junio de 2016 para transponer la Directiva de aplicación. El CESE ya ha considerado que esta Directiva, si bien supone un paso en la dirección de reforzar la dimensión social del mercado interior, no es suficiente para satisfacer las exigencias del Comité<sup>(18)</sup>.

4.2.5 En el marco del paquete de movilidad laboral, la Comisión anunció la revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores «para hacer frente a prácticas desleales que conducen al dumping social y la fuga de cerebros, asegurándonos de que un mismo trabajo en un mismo puesto tiene la misma remuneración»<sup>(19)</sup>. El día 8 de marzo hizo pública su propuesta legislativa de revisión de la Directiva<sup>(20)</sup>, con carácter previo a la presentación del Paquete de movilidad laboral y antes del vencimiento del plazo de transposición de la Directiva de aplicación. El CESE abordará todas las cuestiones relativas a este asunto en un dictamen específico sobre la propuesta de la Comisión.

4.2.6 En cualquier caso, el CESE toma nota con interés de la intención declarada por la Comisión Europea de querer acabar con el dumping social. El CESE reitera la opinión expresada en el Dictamen SOC/460 y «resalta la importancia de garantizar la protección de los trabajadores desplazados, respetar los diferentes modelos de mercado laboral de los Estados miembros y poner freno al dumping social y a la competencia desleal». Es importante —también con vistas al futuro— encontrar el equilibrio apropiado entre la necesidad de fomentar la libre prestación de servicios y la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores desplazados. El CESE volverá a tratar esta cuestión.

4.2.7 El CESE pide a la Comisión que, en coherencia con su voluntad manifestada de acabar con el dumping social y los abusos, no permita que otras iniciativas en materia de mercado interior, acaben permitiéndolos (incluido el pasaporte de servicios previsto).

---

<sup>(13)</sup> Op. cit.

<sup>(14)</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) no 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(15)</sup> Comisión Europea, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report.*

<sup>(16)</sup> *Ibid.*, pp. 18-20.

<sup>(17)</sup> Op. cit.

<sup>(18)</sup> DO C 351 de 15.11.2012, p. 61.

<sup>(19)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Programa de trabajo de 2016, COM(2015) 610 final.

<sup>(20)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, COM/2016/0128 final.

### 4.3 *Trabajadores transfronterizos*

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 883/2004, los trabajadores transfronterizos están cubiertos por el sistema de seguridad social del país en el que trabajan. No obstante, en determinados casos podrían ser objeto de algunas formas de discriminación debido a la aplicación insuficiente de las normas vigentes. Por consiguiente, es necesario efectuar un seguimiento de la situación y recoger datos a nivel de la UE, a fin de suprimir posibles obstáculos y garantizar la correcta aplicación de la legislación nacional y de la UE, de conformidad con los principios de no discriminación e igualdad de trato.

### 4.4 *Papel de la inspección de trabajo*

4.4.1 El CESE considera que la inspección de trabajo nacional tiene que desempeñar un papel fundamental en la lucha contra las empresas ficticias, los salarios inferiores y el trabajo no declarado, haciendo respetar y cumplir los derechos de los trabajadores móviles y los desplazados, e impidiendo los abusos. Esto permitirá igualmente prevenir la distorsión de la competencia entre las empresas.

4.4.2 La falta de control existente en algunos países, ya sea por falta de una estructura de inspectores de trabajo adecuada, por falta de competencias o conocimientos apropiados o por la falta de los recursos necesarios, favorece los abusos. Los inspectores de trabajo y las demás autoridades de la supervisión del mercado laboral solo pueden ser eficaces si disponen de una dotación financiera y de personal suficiente con una formación adecuada. En este sentido, son necesarias normas de ámbito europeo, incluida la mejora de la ejecución transfronteriza de las sanciones, así como un apoyo para los Estados miembros que tengan dificultades para crear dichas infraestructuras.

4.4.3 Combinado con ello, la mejora de instrumentos europeos de inspección transfronteriza, como se sugiere en la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2014 <sup>(21)</sup> ayudaría a detectar y combatir los casos de dumping social, en particular mediante la detección de sociedades ficticias.

4.4.4 Esto estaría totalmente en línea con la recientemente creada Plataforma europea para la lucha contra el trabajo no declarado.

### 4.5 *La portabilidad de los derechos sociales y la protección de los trabajadores móviles*

4.5.1 El CESE apoya la simplificación de las reglas de coordinación de los sistemas de seguridad social y la cooperación entre los Estados miembros para su aplicación, y subraya la necesidad de que cualquier revisión del Reglamento (CE) n.º 883/2004 respete en todo caso el principio de igualdad de trato de los trabajadores móviles para evitar que pierdan derechos adquiridos o se queden sin derechos por trasladarse a trabajar a otro Estado miembro.

4.5.2 Garantizar la portabilidad de los derechos sociales de los trabajadores móviles es igualmente un aspecto clave para una movilidad justa, tanto para quien se marcha a trabajar a otro país como para quien regresa a su país de origen tras haber trabajado en otro.

4.5.3 Con el objeto de facilitar la libre circulación de personas y promover la movilidad laboral se ha desarrollado en la UE la vía de la coordinación de los sistemas de la seguridad social que tiene por objetivo regular las relaciones entre sistemas nacionales, sin alterar el contenido de sus normas.

4.5.4 En desarrollo de los Tratados se promulgaron normas de coordinación de los sistemas de seguridad social. Entre otras, los Reglamentos (CEE) n.º 1408/71 (Reglamento base) y (CEE) n.º 574/72 (Reglamento de aplicación), sustituidos por los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 (Reglamento base) y (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(22)</sup> (Reglamento de aplicación). En la actualidad está en trámite una revisión del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

<sup>(21)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, sobre el tema «Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa», P7\_TA(2014)0012.

<sup>(22)</sup> Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 284 de 30.10.2009, p. 1).

4.5.5 El CESE prevé emitir un informe detallado tan pronto como la Comisión le remita la propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 883/2004. Tal como ya expuso en un Dictamen anterior, el marco legislativo debe adaptarse a la realidad cambiante del mundo del trabajo, a las nuevas formas de empleo y, en particular, a las nuevas formas de movilidad <sup>(23)</sup>.

4.5.6 El CESE considera que los principios de igualdad de trato, totalización de los períodos, exportabilidad de las prestaciones y determinación de la legislación aplicable (principio de unicidad) son fundamentales para la libre circulación de los trabajadores y deberán garantizarse en cualquier futura revisión del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

4.5.7 Por lo que respecta a la libre circulación de solicitantes de empleo en otro país, el CESE toma nota de la declaración de la comisaria Thyssen en Dublín el 13 de noviembre de 2015: «A nuestro juicio, también debe admitirse el derecho a la libre circulación de los solicitantes de empleo, en particular a la luz de las enormes divergencias en los niveles de desempleo entre los Estados miembros. Es fundamental, no obstante, que ello no se haga a expensas del régimen de seguridad social del país de acogida. Con esta idea en mente, queremos posibilitar que una persona que está desempleada pueda transferir sus prestaciones de desempleo a otro país en el que pueda tener más posibilidades de encontrar un puesto de trabajo. En la actualidad, esto ya es posible por un período de tres meses». La Comisión quiere prorrogarlo a seis meses.

4.5.8 La complejidad de la regulación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 requiere una estrecha cooperación entre las autoridades de los Estados miembros para garantizar que la diversidad de las regulaciones estatales no dificulte la libre circulación, así como la máxima claridad posible en la información para que los beneficiarios de las prestaciones y las empresas conozcan sus derechos y obligaciones. Asimismo, se debe reforzar la utilización de medios electrónicos y la cooperación entre los Estados miembros de forma que se minimicen las exigencias de información a los trabajadores y empresas.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

<sup>(23)</sup> DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La integración de los refugiados en la UE»****(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 264/03)

**Ponente: Christa SCHWENG****Coponente: Panagiotis GKOFAS**

Mediante carta de 16 de diciembre de 2015, el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, en nombre de la Presidencia neerlandesa del Consejo, y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre

*La integración de los refugiados en la UE*

(Dictamen exploratorio).

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 232 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

**1. Introducción**

La Presidencia neerlandesa ha expuesto los motivos de su petición en los siguientes términos:

La UE y sus Estados miembros afrontan, en gran medida desprevenidos, la actual llegada masiva de refugiados. Sin embargo, las personas que llegan son una mera parte de las que se están desplazando a escala mundial, de lo cual no existen precedentes en la historia europea reciente. Todos los niveles de gobierno y muchas organizaciones de la sociedad civil tienen que cooperar para acoger a los refugiados y garantizar su integración una vez que se reconozca su estatuto de protección. El enfoque, las prestaciones y el nivel de respuesta organizativa varían de un Estado miembro a otro. En distintos bancos de datos pueden encontrarse ejemplos de buenas prácticas que pueden servir de base para realizar un análisis más profundo.

Este dictamen exploratorio tiene por objeto formular recomendaciones, basándose en las experiencias actuales e inspirándose en otras zonas geográficas y períodos que presenciaron la llegada de refugiados y otros migrantes a escala comparable o mucho mayor, concentrándose en el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Deberá plantear preguntas como las siguientes: ¿cuáles son los mejores modelos de cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, por una parte, y las organizaciones de la sociedad civil, por otra? ¿Qué enfoques innovadores existen actualmente? ¿Cómo podrían transferirse a otros contextos?

**2. Recomendaciones**

2.1. El CESE tiene el convencimiento de que la integración es necesaria para nuestras sociedades si queremos conservar la cohesión social.

2.2. A juicio del CESE, resulta imperativo desarrollar de inmediato un sistema europeo común de asilo y llevar a cabo una profunda reforma del Reglamento de Dublín, así como un plan europeo de migración, en aras de la eficacia y de recuperar la confianza en los valores de nuestras sociedades.

2.3. El CESE señala que la integración es un proceso bidireccional. Las mejores prácticas en materia de políticas de integración no solo se centran en los refugiados, sino que también incluyen a la población local. Un enfoque de esta naturaleza es esencial para la aceptación de las medidas de integración. Los medios de comunicación, los entes locales, los sindicatos, las organizaciones patronales y las ONG desempeñan un papel importante en este proceso. Con vistas a crear un clima positivo hacia los refugiados en los países de acogida —especialmente en momentos en que las previsiones de crecimiento económico son bajas y el mercado de trabajo es reducido en ciertos países—, es preciso destinar, tanto a la población local como a los refugiados, medidas de integración e inversiones sociales que cubran las necesidades específicas de cada grupo destinatario.

2.4. Si cabe esperar una decisión positiva sobre el estatuto de asilo, se ha de ofrecer formación lingüística apenas formalizado el registro. Esta formación deberá incluir también información básica sobre valores, culturas y procesos, a la vez que se deberán establecer las capacidades y cualificaciones. El Cedefop podría colaborar elaborando métodos que permitieran determinar las capacidades adquiridas en el país de origen.

2.5. El CESE recomienda que se preste especial atención a los menores, en particular a los no acompañados, que frecuentemente se encuentran traumatizados y necesitan apoyo sociopedagógico. Deben ser objeto de una rápida integración en el sistema escolar o recibir orientación sobre las oportunidades de formación profesional.

2.6. El CESE hace hincapié en que los refugiados deben disponer de acceso a información sobre los derechos y obligaciones de la sociedad de acogida, en general, y del mercado laboral, en particular. Los refugiados deben recibir el mismo trato que los autóctonos en el mercado de trabajo para evitar la competencia desleal y el dumping social y salarial.

2.7. El CESE reitera su elogio de la solidaridad mostrada por segmentos de la sociedad civil, sindicatos, patronal, particulares y empresas, en particular microempresas y pymes artesanales, que han asistido voluntariamente a los solicitantes de asilo. El CESE recalca la importancia de proteger y apoyar tales compromisos individuales con incentivos adecuados, especialmente durante emergencias humanitarias, para promover la solidaridad entre la sociedad civil.

2.8. El CESE destaca la necesidad de que la UE base su respuesta inmediata en la situación de solidaridad y justo reparto de las responsabilidades y costes, tal como se prevé en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2.9. Los Estados miembros y las autoridades competentes de la UE, también en los países de tránsito, deben cooperar con las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión, la actualización de la información y las actividades de coordinación para contar con una política de asilo común más eficaz a escala de la UE. Es preciso desarrollar sistemas estadísticos comunes, armonizados y actualizados con el fin de definir las opciones políticas de la UE y los Estados miembros.

2.10. El éxito duradero de la integración de los refugiados requiere, en el marco del Plan Juncker y más allá, mayores esfuerzos en inversión para impulsar el crecimiento de la economía y el empleo. Debería asignarse una inversión adicional a medidas de integración e inversiones sociales, destinadas a la población local y los refugiados por igual, que cubran las necesidades específicas de cada grupo destinatario. El CESE ha referido los posibles efectos positivos para la hacienda pública de introducir un impuesto sobre las operaciones financieras, ya que garantiza una contribución más justa del sector financiero. Habida cuenta de las circunstancias excepcionales, y en consonancia con el Pacto de estabilidad y crecimiento, los costes adicionales que se deriven de la acogida de refugiados no deben, tras un examen exhaustivo, computarse en el déficit público de los Estados miembros. Invertir en medidas de integración es costoso a corto y medio plazo, pero debería verse como una inversión en la población que dará sus frutos a largo plazo. Si la integración se lleva a cabo con éxito, traerá cohesión social, crecimiento económico y creación de empleo. Asimismo, deberían incrementarse adecuadamente los recursos del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y del Fondo Social Europeo (FSE), en particular en los Estados miembros que hayan superado la cuota de refugiados, a fin de lograr una mejor cofinanciación de las medidas de integración de los refugiados.



### 3. Antecedentes

3.1. Los conflictos en Oriente Medio han provocado un flujo de refugiados hacia Europa sin precedentes: personas originarias de países azotados por la guerra junto con personas que querían abandonar su país por razones económicas. Todos los países europeos han firmado la «Convención de Ginebra» de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, que confiere derechos básicos a los refugiados para proteger a este grupo vulnerable. Habida cuenta del elevado número de personas, y para dar cumplimiento a la Convención de Ginebra y los principios generales de derechos humanos, resulta crucial distinguir claramente entre los migrantes económicos y los refugiados, es decir, las personas que precisan un estatuto de protección (en particular, asilo o protección subsidiaria).

3.2. Si bien desde un punto de vista individual es totalmente comprensible que las personas abandonen su país para encontrar mejores condiciones económicas en el extranjero, la situación actual y el clima social en la mayor parte de los Estados miembros exigen esta clara distinción. Los migrantes económicos han de regresar a sus países de origen si solicitan un estatuto de protección por motivos injustificados. Los Estados miembros han de respetar el plan de acción de la UE en materia de retorno, así como el manual de retorno, en caso de denegación de una solicitud de protección internacional.

3.3. Para ello es preciso un sistema europeo común de asilo que prevea protecciones eficaces de las fronteras exteriores, un registro adecuado en los denominados «puntos críticos» y una tramitación rápida de las solicitudes de asilo y, en caso de que no se reconozca el estatuto de beneficiario de protección internacional y se rechace la solicitud de asilo, el retorno al país de origen o a un tercer país con el que se haya celebrado un acuerdo de readmisión. Asimismo, podría resultar importante y eficaz establecer puntos críticos en los terceros países fronterizos con la UE y signatarios de acuerdos en materia de política migratoria para el registro y la solicitud de asilo.

3.4. Los acontecimientos que se produjeron durante la segunda mitad de 2015 han demostrado que muchas veces los nacionales de terceros países llegan a Europa con falsas expectativas y una imagen idílica de la vida en la UE que normalmente les transmiten los traficantes. Al darse de bruces con la realidad, la reacción de los nacionales de estos terceros países es de decepción y, en algunos casos, el retorno voluntario. En el marco de un programa de retorno voluntario, los participantes podrían ayudar a componer una imagen más realista de la vida en Europa a los ciudadanos de sus países de origen, lo que podría evitar que otros se embarquen en el peligroso viaje hacia Europa.

3.5. Aparte de la necesidad de dotar al sistema europeo común de asilo de plena operatividad, de establecer un reparto sostenible y equitativo de las responsabilidades y los costes, y para reducir la presión sobre el actual sistema de asilo, será necesario adoptar rápidamente un nuevo enfoque europeo para la migración, así como una profunda reforma del Reglamento de Dublín que permita atajar los retos a corto y a largo plazo, tal como ha anunciado el presidente Juncker para el primer trimestre de 2016. El CESE expresará su parecer al respecto en un dictamen específico.

3.6. En su Resolución sobre los refugiados, aprobada en diciembre de 2015, el CESE hace hincapié en que «la situación actual exige que la UE establezca corredores humanitarios seguros para los refugiados procedentes de países en guerra y amenazados por el terrorismo, y que lo haga conjuntamente con los países en los que se concentran mayoritariamente dichos refugiados». El CESE reitera que el proceso de registro debería realizarse antes de entrar en la UE.

3.7. La guerra, el cambio climático y la falta de expectativas en terceros países pueden provocar un flujo continuado, e incluso creciente, de refugiados y migrantes. Limitar los factores que empujan a la migración en general es un desafío a nivel mundial. No obstante, el presente dictamen aborda únicamente la integración de los individuos que han recibido el estatuto de protección o de quienes solicitan dicho estatuto.

#### 4. ¿Comparabilidad con anteriores movimientos de refugiados?

4.1. La Presidencia neerlandesa pidió que se extrajesen experiencias de integración a partir de crisis anteriores que generaron grandes desplazamientos de refugiados. El CESE ha llegado a la conclusión de que la actual crisis de refugiados no es comparable a las anteriores, en primer lugar por el número de personas desplazadas —en 2015 más de 900 000 migrantes atravesaron las fronteras de la UE por Grecia—, y en segundo lugar por la rapidez de la evolución, que contribuye a aumentar la incertidumbre entre la población local. Tomando como ejemplo el caso austriaco, en el que a principios de los años noventa del siglo pasado llegaron unos 90 000 refugiados que huían de la guerra en la antigua Yugoslavia, es posible ver las diferencias con bastante claridad: con frecuencia las personas procedentes de Bosnia tenían familia en Austria o ya habían trabajado en el país. Las cualificaciones obtenidas en el país de origen eran aprovechadas inmediatamente por las empresas austriacas y las mujeres estaban habituadas a participar plenamente en el mercado de trabajo. Este hecho aumentó la renta familiar y dotó a las familias de mayor movilidad, lo que evitó la creación de zonas designadas y favoreció una mezcla social mejor en los centros escolares y en el mercado de trabajo.

4.2. Las experiencias de la situación de los años noventa no son totalmente comparables a la situación actual. Las personas que llegan ahora provienen de contextos más diversos. Si algunos ostentan títulos universitarios que pueden compararse con los europeos, otros poseen cualificaciones que podrían no ser de utilidad inmediata en Europa, mientras que otros presentan un nivel educativo muy limitado y numerosas mujeres nunca han participado en el mercado laboral. Además, la actitud de las personas en los países de acogida, que aún padecen las secuelas de la crisis económica, suele ser bastante reservada con los extranjeros, que suponen una competencia en el mercado de trabajo.

#### 5. ¿Qué se entiende por integración?

5.1. Según el ACNUR, no hay consenso sobre la definición de integración de inmigrantes en el contexto de los países desarrollados y el Derecho internacional sobre refugiados no contempla una definición formal. Un entendimiento en sentido amplio de la integración como un proceso de carácter individual y bidireccional sustenta numerosas tentativas gubernamentales y académicas por definir lo que se entiende por integración o una sociedad integrada.

5.2. «En el núcleo de la definición del ACNUR reside el concepto de integración como proceso bidireccional cuya premisa es la “adaptación” de una de las partes y la “acogida” por parte de la otra. Sin embargo, no obliga al refugiado a renunciar a su identidad cultural, por lo que integración no es lo mismo que asimilación»<sup>(1)</sup>. Esta definición se corresponde con el punto de vista del CESE<sup>(2)</sup>.

5.3. El CESE ha destacado la necesidad de vincular la integración con los valores y principios definidos en el Tratado, con la Carta de los Derechos Fundamentales, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con la Estrategia Europa 2020, así como con las políticas de empleo y la agenda social. Esta referencia es fundamental para el CESE teniendo en cuenta la existencia de una crisis de valores en algunos sectores sociales y políticos de Europa. La integración y la cohesión económica y social son dos caras de la misma moneda<sup>(3)</sup>. Al garantizar unas condiciones y perspectivas de vida dignas para todos se propiciará la aceptación de las medidas de integración.

5.4. Los principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes (2004) y el vehículo para su aplicación, el Programa Común para la Integración (2005), forman la base sobre la que se formula la integración de los migrantes en la UE, y en ellos se contempla la integración de la siguiente manera:

- un proceso bidireccional dinámico,
- implica el respeto de los valores de la UE,
- el empleo supone una parte esencial de la integración y es fundamental para la participación,

<sup>(1)</sup> A new beginning — Refugee integration in Europe (2013).

<sup>(2)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 131; véase también DO C 347 de 18.12.2010, p. 19.

<sup>(3)</sup> Documento informativo sobre *Los nuevos desafíos de la integración*; ponente: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- conocer la lengua, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para una integración satisfactoria,
- la educación es crucial para una participación activa,
- el acceso a las instituciones, los bienes y los servicios en las mismas condiciones que los nacionales es fundamental para la integración,
- interacción entre migrante/ciudadano,
- debe protegerse la práctica de diversas culturas y religiones,
- participación en el proceso democrático,
- generalización de políticas de integración,
- claridad en los objetivos, los indicadores y los mecanismos de evaluación para adaptar la política de integración.

5.5. Aunque estos principios no diferencian entre la integración de migrantes y la de refugiados, el CESE también ve estos principios como base para la integración de refugiados. Sin embargo, dado el elevado número de personas que llegan a Europa, son necesarios esfuerzos adicionales para prestar formación lingüística, vivienda e integración en el mercado de trabajo.

5.6. Con vistas a crear un clima positivo hacia los refugiados en los países de acogida —especialmente en momentos en que las previsiones de crecimiento económico son bajas y el mercado de trabajo es reducido en ciertos países—, es preciso destinar tanto a la población local como a los refugiados medidas de integración e inversiones sociales que cubran las necesidades específicas de cada grupo destinatario. El CESE ya se ha pronunciado sobre la importancia de conectar y generalizar los objetivos sociales en el contexto de la integración <sup>(4)</sup>.

5.7. El CESE tiene el convencimiento de que la integración de refugiados es totalmente indispensable para nuestras sociedades si queremos preservar la cohesión social. La falta de integración puede posibilitar que surjan sociedades paralelas que desestabilicen a los países de acogida. Por tanto, redundaría en nuestro propio beneficio iniciar las medidas de integración desde las fases más tempranas. Hay que animar a los medios de comunicación para que reconozcan la importancia de la integración y del papel que desempeñan para crear un clima político y social positivo.

5.8. Las tendencias demográficas en la mayor parte de los países europeos muestran un descenso de la población en edad de trabajar. Para que nuestros sistemas sociales sigan siendo sostenibles para las generaciones venideras, es prioritario integrar en el mercado de trabajo a toda la población activa, independientemente, por ejemplo, de su sexo, edad, capacidad física, religión, orientación sexual u origen (étnico). Invertir en medidas de integración es costoso a corto y medio plazo, pero debería verse como una inversión en la población que dará sus frutos a largo plazo. Si la integración se lleva a cabo con éxito, traerá cohesión social, crecimiento económico y creación de empleo.

5.9. El ámbito local debe desempeñar un papel decisivo en la integración, ya que es el lugar en el que conviven las personas y en el que primero se palpa la falta de integración. Las comunidades deben recibir asesoramiento y orientación en materia de medidas de integración efectivas, por ejemplo invitando a refugiados a participar en asociaciones de voluntarios locales (como sindicatos, ONG, bomberos o clubes deportivos).

5.10. El sitio web de la Comisión Europea sobre integración <sup>(5)</sup> recoge gran cantidad de información sobre ejemplos de integración. Utilizando filtros de búsqueda es posible encontrar ejemplos de mejores prácticas en función, por ejemplo, del país, el ámbito de integración o el grupo destinatario. Debería darse a conocer más este sitio web como inspiración de los Estados miembros, los entes locales, las ONG y los interlocutores sociales en relación con las actividades de integración.

<sup>(4)</sup> DO C 347 de 18.12.2010, p. 19.

<sup>(5)</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

5.11. Sobre la base de una propuesta del CESE, ya se ha establecido una colaboración estructurada entre las organizaciones de la sociedad civil, el CESE y la Comisión Europea a través del Foro Europeo de la Migración, que aborda todas las cuestiones del ámbito de la migración, el asilo y la integración. De manera complementaria, podría resultar útil ampliar el mandato del comité consultivo sobre la libre circulación de personas a la integración de refugiados, ya que se trata del órgano a través del cual los Gobiernos debaten e intercambian puntos de vista con los interlocutores sociales. Este comité podría aportar un lugar más en el que compartir buenas prácticas.

## 6. Medidas de integración

6.1. Los solicitantes de asilo que llegan a Europa después de un viaje agotador en la mayoría de los casos, y muy a menudo traumatizante, lo primero que necesitan es un lugar en el que cobijarse y descansar. Las autoridades deberían utilizar este período para registrarlos debidamente y evaluar, en líneas generales, si tienen posibilidades de recibir el estatuto de refugiado. En este caso, las medidas de integración deberían iniciarse desde las primeras fases. De acuerdo con un estudio reciente de la Organización Mundial de la Salud, resulta necesario ofrecer tratamiento médico especial a los refugiados aquejados de trastornos causados por el estrés postraumático, ya que este es, con frecuencia, un factor importante que obstaculiza la integración.

6.2. La integración es inconcebible sin disponer, como mínimo, de un dominio básico del idioma del país de acogida. Por ello, la formación lingüística debería comenzar tan pronto como sea posible a lo largo del procedimiento de asilo. Esto exige la creación de nuevas estructuras operativas, así como una mejor gestión de la interfaz para hacer frente al gran número de solicitantes de asilo. Los cursos de idiomas también deben utilizarse para familiarizar a los solicitantes de asilo con los valores (por ejemplo, la igualdad de trato de hombres y mujeres, la libertad de expresión, la prohibición de la violencia doméstica) y la cultura del país de acogida. Dichos cursos también deberían utilizarse para proporcionar a los solicitantes de asilo unas directrices básicas sobre cuestiones de información y relativas a organizaciones e instituciones a las que acudir en caso de que surjan problemas. Normalmente los solicitantes de asilo proceden de culturas muy diferentes. Las acciones derivadas de la falta de conocimiento de los valores, derechos y obligaciones básicos de los países de acogida pueden dificultar la integración.

6.3. Los niños refugiados deberían asistir a los centros escolares con niños locales tan pronto como sea posible y recibir apoyo en el aprendizaje de la lengua nacional. Debe prestarse especial atención a los menores, en particular a los no acompañados, que frecuentemente se encuentran traumatizados. Si, por su edad, ya no pueden asistir a los centros escolares, deben poder contar con una oferta adecuada concebida para este grupo a fin de prevenir la frustración. Los Estados miembros deberían ser conscientes de las necesidades especiales de los niños traumatizados y los menores no acompañados y ofrecer apoyo sociopedagógico (por ejemplo, la ciudad de Viena hace lo posible por alojar a los niños no acompañados en familias de acogida valiéndose de los marcos existentes).

6.4. Es primordial identificar y clasificar con prontitud los certificados, las habilidades y las cualificaciones para garantizar la rápida integración en el mercado laboral. Es preciso delimitar, ya en la fase inicial del procedimiento de asilo, las cualificaciones y habilidades profesionales del solicitante de asilo con la ayuda de expertos en el mercado de trabajo. Estos aspectos son indispensables para la promoción lingüística específica, el comienzo de un curso de formación, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la prestación de las cualificaciones secundarias necesarias y la búsqueda eficaz de un empleo idóneo. Sin embargo, la identificación de habilidades puede ser un proceso difícil. Son muchos los refugiados que ni siquiera disponen de sus documentos personales, menos aún de las declaraciones o certificados que demuestren su nivel de cualificaciones. Los métodos que se están desarrollando para comprobar las habilidades y competencias varían de un Estado miembro a otro (por ejemplo, Alemania o Austria). El Cedefop podría proporcionar una plataforma de aprendizaje mutuo e intercambio de buenas prácticas en este ámbito.

6.5. En numerosas ocasiones los procedimientos de asilo se prolongan mucho, lo que deja al solicitante de asilo en una posición de incertidumbre. Durante este largo período, en el que el solicitante de asilo no puede llevar una vida independiente, se pueden producir situaciones de inestabilidad psicosocial, pérdida de confianza en uno mismo y síndrome de dependencia, lo que puede obstaculizar las posibilidades de conseguir empleo incluso con el reconocimiento del estatuto de refugiado. Esto afecta a los niños incluso en mayor medida, ya que necesitan un entorno estable. Por consiguiente, el CESE pide a los Estados miembros que tomen una decisión con respecto a los procedimientos de asilo lo antes posible. Según la OCDE <sup>(6)</sup>, en el ámbito del apoyo a la integración para los solicitantes de asilo, la tramitación más rápida de los procedimientos de asilo se da en Grecia, Bélgica y Dinamarca, e incluye formación lingüística combinada con educación para adultos y formación laboral.

<sup>(6)</sup> Making Integration Work, 28 de enero de 2016, OCDE.

6.6. Con respecto a las previsiones de crecimiento económico y la situación del mercado de trabajo, los países pueden probar medidas para reducir los tiempos de espera para acceder al mercado de trabajo. Mientras Alemania y Hungría ya han reducido los tiempos de espera para acceder al empleo, Finlandia, Bélgica y Luxemburgo han emprendido alguna medida para reducirlos. Una normativa justa, transparente y razonable para garantizar a los solicitantes de asilo acceso al mercado de trabajo evita el empleo no declarado e incrementa la aceptación entre la población local. Al mismo tiempo, las personas que han obtenido un estatuto de protección deberían contar con la perspectiva de permanecer en el país de acogida si se han integrado en el mercado laboral o en la sociedad de acogida. Los solicitantes de asilo han de ser conscientes de que su acceso al mercado de trabajo depende del país en el que solicitaron asilo. Por ignorancia, algunos viajan a otros Estados miembros con la esperanza de encontrar allí empleo, y, en la práctica, se encuentran de repente en situación irregular, algo que podría evitarse fácilmente con la información adecuada.

6.7. La vivienda es de suma importancia para la integración: los centros de acogida suplen la necesidad inmediata de un lugar para descansar —y a menudo por un período más extenso del previsto—, pero las estancias de mayor duración dificultan la integración. En Austria se ha lanzado el proyecto «Kosmopolis» de viviendas privadas. Se ha reservado un número determinado de apartamentos para refugiados que ya están trabajando en una zona de reciente construcción. Para evitar los malentendidos entre los refugiados y el resto de personas que allí viven se ha abierto un centro de información en las inmediaciones. En Portugal existe un protocolo entre el Ayuntamiento de Lisboa y las ONG portuguesas que ha permitido conceder viviendas para refugiados y acceso a los servicios municipales a efectos de formación, educación e integración en el mercado de trabajo <sup>(7)</sup>.

6.8. En cuanto el refugiado recibe el estatuto de asilo, debe encontrar vivienda por su cuenta. Con frecuencia este período es de extrema dificultad, puesto que el apoyo que inicialmente otorgaba el Estado termina y el refugiado debe encontrar un empleo en las mismas condiciones que los nacionales del país de acogida.

6.9. Los servicios públicos de empleo deben desempeñar una función clave en este contexto. Antes de nada, deberían cumplir activamente su papel como facilitadores de un empleo sostenible. Por otro lado, también deben decidir cuáles son las cualificaciones adicionales que el refugiado podría requerir para tener éxito en el mercado de trabajo. Cabe destacar y tenerse en cuenta que, incluso después del cuarto año de estancia, únicamente el 25 % de los refugiados está trabajando y que, incluso en el décimo año, esta cifra apenas ronda el 50 % <sup>(8)</sup>. Podría celebrarse un contrato de integración individual con cada refugiado en el que se incluyan las acciones pertinentes que deben llevarse a cabo (formación adicional, número de solicitudes, etc.) para integrarse plenamente en el mercado de trabajo. El CESE hace hincapié en que los refugiados deben recibir el mismo trato que los autóctonos en el mercado de trabajo para evitar la competencia desleal y el dumping social y salarial. Si las probabilidades de que el refugiado encuentre un trabajo en un tiempo razonable son nulas, puede proponerse el voluntariado en servicios comunitarios como una buena alternativa. Podría servir de apoyo a la adquisición de competencias lingüísticas adicionales y ayudar al refugiado a integrarse en la sociedad.

6.10. Un buen ejemplo es el de Alemania, que recientemente ha decidido emitir un documento de identidad específicamente para los solicitantes de asilo. Después de registrarse por primera vez, el documento se convierte en el medio fundamental y obligatorio para identificarse, y está vinculado a una base de datos central que contiene información relativa a la persona, como por ejemplo la formación académica y la experiencia profesional.

6.11. Entre los refugiados, al igual que ocurre con la población local, hay personas con intereses y competencias empresariales. Estas personas deberían recibir información y orientación sobre cómo crear una empresa y convertirse en empresarios.

6.12. En Alemania y Eslovaquia se están debatiendo en la actualidad formas para admitir al mercado laboral a los refugiados altamente cualificados en profesiones con escasez de mano de obra especializada a través de procedimientos acelerados.

6.13. Los refugiados precisan de información sobre el mercado de trabajo en general, las oportunidades de formación profesional y los empleos disponibles. Puesto que un porcentaje elevado de los refugiados tienen la edad de un estudiante estándar, entre 16 y 25 años, antes de que la formación pueda comenzar es necesario ofrecer información básica o cursos preparatorios en distintos ámbitos profesionales. Las cámaras de comercio e industria alemanas han lanzado una serie de iniciativas para ayudar con los períodos de prácticas, como por ejemplo entrevistas con el formato de «cita rápida». Asimismo, las cámaras apoyan a las empresas a la hora de ofrecer cualificaciones y formación a los refugiados a través del proyecto «Compromiso con la formación». También intentan captar patrocinadores voluntarios que cuiden de los refugiados y las empresas, ofreciendo orientación a ambas partes. Las cámaras también ofrecen apoyo a los refugiados que deseen crear su propia empresa.

<sup>(7)</sup> Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 7 de enero de 2016, EurWORK.

<sup>(8)</sup> Véase la nota 6 a pie de página.

6.14. En Austria se ha lanzado un proyecto cuyo objetivo es ubicar a jóvenes refugiados en puestos de aprendizaje sin cubrir con el apoyo del servicio público de empleo y de tutores. La firma de un acuerdo de aprendizaje puede estar precedida por un período de prácticas. Por otra parte, la empresa federal de ferrocarriles de Austria ÖBB puso en marcha un proyecto denominado «La diversidad como oportunidad» («Diversität als Chance») y ofreció prácticas de aprendizaje a 50 refugiados no acompañados con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años.

6.15. Con vistas a facilitar la integración de inmigrantes altamente cualificados, la Cámara Económica Federal Austriaca ha desarrollado un programa de tutoría para migrantes, que se ha ampliado para incluir a los refugiados altamente cualificados. En este programa, los tutores son personas bien integradas en el mercado de trabajo de Austria y que apoyan al migrante durante su búsqueda de empleo facilitándole información o incluso acceso a su propia red profesional. Este programa también ayuda a evitar los malentendidos culturales.

6.16. En algunos Estados miembros existe la figura de los denominados «padrinos» que se ocupan de los refugiados. Participan de manera voluntaria en una serie de organizaciones y se reúnen periódicamente con un refugiado para entablar una relación personal. Esto es tanto más importante porque un gran número de refugiados son menores no acompañados que han dejado a sus familias atrás. Los padrinos también pueden ejercer de defensores para mejorar la imagen de los refugiados en su país.

6.17. Las organizaciones de interlocutores sociales de algunos Estados miembros, como por ejemplo España, Francia, Alemania, República Checa o Austria, han instado a sus Gobiernos a trabajar con mayor eficacia en la integración de los refugiados. En España se incluyó una medida adicional en las políticas del Plan Anual de Empleo destinada específicamente a la integración laboral de los refugiados.

6.18. Dinamarca utiliza el denominado «modelo en escalera» para la integración de los refugiados en el mercado de trabajo: en el primer peldaño, entre cuatro y ocho semanas, se identifican las competencias de cada refugiado y se imparten clases de danés. En el segundo peldaño, entre 26 y 52 semanas, se asigna al becario a una empresa, sin ningún coste para ella, y este recibe clases de danés adicionales. Tras ello, el refugiado está listo para aceptar un trabajo con una subvención salarial. Una aplicación eficaz de estos modelos debería fomentar la creación de oportunidades de empleo adicionales y evitar desplazar a los residentes locales (sin efectos de «puertas giratorias»).

6.19. Para garantizar una competencia justa, las condiciones de trabajo, salarios incluidos, deben ser escrupulosamente respetadas, independientemente de la nacionalidad o el estatuto del trabajador (*lex loci laboris*). Los Estados miembros deben garantizar medidas eficaces, mecanismos y capacidades administrativas para su ejecución. Los sindicatos apoyan a los trabajadores refugiados o migrantes indocumentados a reclamar sus derechos («Ecole des solidarités» — Bélgica, «UNDOK» — Austria).

## 7. La financiación de la integración de los refugiados

7.1. El CESE señala que cualquier medida deberá estar convenientemente financiada para que tenga un impacto positivo duradero en nuestra sociedad. El éxito duradero de la integración de los refugiados requiere, en el marco del Plan Juncker y más allá, mayores esfuerzos en inversión para impulsar el crecimiento de la economía y el empleo. Debería asignarse una inversión adicional a medidas de integración e inversiones sociales, destinadas a la población local y los refugiados por igual, que cubran las necesidades específicas de cada grupo destinatario. El CESE ha referido los posibles efectos positivos para la hacienda pública de introducir un impuesto sobre las operaciones financieras, ya que garantiza una contribución más justa del sector financiero. Habida cuenta de las circunstancias excepcionales, y en consonancia con el Pacto de estabilidad y crecimiento, los costes adicionales que se deriven de la acogida de refugiados no deben, tras un examen exhaustivo, computarse en el déficit público de los Estados miembros <sup>(9)</sup>.

7.2. Los Estados miembros de primera acogida como Italia, Malta, España y Grecia deberán recibir ayuda financiera directa por cada refugiado o inmigrante, a fin de gestionar una tramitación correcta y rápida de las solicitudes de asilo o disponer el retorno si no se cumplen las condiciones para la concesión del asilo. Los Estados miembros que asuman la responsabilidad de integrar en sus sociedades un número de refugiados que supere lo requerido por el principio de solidaridad deberían poder contar también con asistencia económica de la UE.

<sup>(9)</sup> Declaración del CESE sobre los refugiados.

7.3. Los recursos financieros del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) deberían incrementarse al objeto de mejorar la participación de los Estados miembros a la hora de financiar la integración de los refugiados, en particular en lo relativo a los programas ejecutados por los entes locales y las ONG. El Fondo Social Europeo deberá incrementarse suficientemente para facilitar la integración social de los refugiados, la igualdad de la mujer, el apoyo a las empresas y la integración de los refugiados en el mercado laboral, todo lo cual requiere diálogo y colaboración con los interlocutores sociales. Además, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional debería trabajar con recursos adicionales para aquellas zonas urbanas que apliquen los acuerdos necesarios para la acogida e integración de los refugiados.

7.4. Es necesario plantearse la cooperación internacional en todo lo relacionado con la financiación de la integración de los refugiados, con la colaboración particular del ACNUR y de la Organización Internacional para las Migraciones.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE»**

(2016/C 264/04)

**Ponente: Vitas MAČIULIS**

El 16 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

*«La dimensión exterior de la política energética de la UE».*

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones: hacia una política energética exterior consolidada y resiliente en la UE**

1.1. La energía es una parte inseparable de la política internacional y es una máxima prioridad en la agenda de la UE. Dado que algunos actores internacionales intentan usar la energía como una herramienta para alcanzar objetivos políticos, la UE debe mantenerse alerta en cuestiones energéticas por el propio interés de los ciudadanos europeos.

1.1.1. Tres factores son esenciales desde el punto de vista de la dimensión exterior de la energía: diversificar, hablar con una sola voz y desarrollar adecuadamente un sistema energético interior.

1.2. Diversificar las fuentes de energía, los proveedores y las rutas de la UE es esencial para la política energética exterior. Como se subraya en la Estrategia para una Unión de la Energía, un reto clave para la UE reside en que se importa más de la mitad de la energía que se consume, lo que implica que esta importación debe garantizarse mediante determinadas políticas comerciales.

1.2.1. El círculo de socios en la importación de energía debe expandirse mediante una búsqueda continua y dialogando con nuevos proveedores que sean fiables y predecibles.

1.2.2. Los nuevos proyectos de grandes infraestructuras en la UE, que contribuyen a los objetivos de diversificación, deben cumplir los objetivos de la Estrategia para una Unión de la Energía y ser completamente conformes al acervo de la Unión. También deben ser plenamente coherentes con el objetivo de desarrollar un sistema energético descentralizado, en el que las fuentes de energía renovables desempeñan un papel fundamental.

1.2.3. Conviene fomentar la cooperación entre los representantes del sector privado y el mundo político, a fin de encontrar los medios y los socios más adecuados para un desarrollo energético externo. Además, nunca deberán perderse de vista los objetivos de seguridad energética y sostenibilidad.

1.3. En cuanto al objetivo de «hablar con una sola voz», deberá proseguirse a pesar de las diferentes combinaciones energéticas, las variadas estructuras de importación de la energía y los distintos socios tradicionales entre los Estados miembros. Una posición energética interior común en la UE es clave para una fuerte dimensión exterior.

1.3.1. El CESE insta a los Estados miembros a coordinar sus intereses energéticos individuales y mantener constantemente la solidaridad y transparencia entre sí.



1.3.2. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión del 16 de febrero de 2016 por la que se fortalece el actual mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes.

1.3.3. Aplicar unas normas comunes de seguridad nuclear y medioambiental en los proyectos energéticos que se ejecuten en los países vecinos de la UE debe ser un aspecto importante de la política energética exterior de la UE. Convendría limitar las compras de energía a países que no cumplan dichas normas.

1.4. Un sistema energético interior fuerte es la piedra angular para reducir el impacto exterior. En efecto, uno de los aspectos fundamentales de la Unión de la Energía es la creación de un mercado energético interior en la UE completamente operativo y transparente. Se traduciría directamente en un enfoque de la UE más eficaz de cara a las cuestiones energéticas exteriores.

1.4.1. Deberán establecerse todas las partes necesarias de la infraestructura energética, permitiendo así optimizar y racionalizar la importación de recursos energéticos en la UE.

1.4.2. El CESE subraya la necesidad de integrar completamente las redes y los sistemas energéticos de todos los Estados miembros en el mercado interior de la UE y de garantizar su plena sincronización.

1.4.3. Es preciso preservar la competitividad de los productores de energía de la UE, estableciendo unas condiciones de competencia equitativas entre los productores de energía europeos y no europeos.

1.4.4. El CESE insta a que en el diseño e implantación de la política energética exterior de la UE se tenga en consideración la necesidad de garantizar a la industria europea, y en particular a la industria intensiva en el uso de energía, la disponibilidad de un suministro energético competitivo, estable y predecible, para poder operar en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales.

1.5. Una política energética orientada hacia el futuro, que contribuya al logro de los objetivos de la política externa de la UE, especialmente en el contexto del acuerdo COP 21, debería, en primer lugar, tener en cuenta sistemáticamente los objetivos de la política climática europea y el esfuerzo global de la comunidad internacional por limitar los desajustes climáticos, en particular, mediante el desarrollo de tres factores clave: unas fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y la investigación y el desarrollo.

1.5.1. Las fuentes renovables de energía constituyen el elemento esencial para aumentar la seguridad energética y reducir la dependencia de las importaciones.

1.5.2. La UE debe hacer todo lo posible por mantener la posición de liderazgo en el sector.

1.5.3. La eficiencia energética es uno de los pilares básicos de acción para reducir el volumen de consumo de energía en la UE y, por tanto, reducir el volumen de importación de energía. Por tanto, es fundamental reducir los gastos de los consumidores privados y comerciales.

1.6. La investigación y el desarrollo deben financiarse adecuadamente, lo que se traducirá en una mayor eficacia y una disminución de los costes de producción de energía. La cooperación internacional también reviste especial importancia en este contexto.

1.7. Para que la energía sea asequible para los consumidores y contribuya a la competitividad de la industria, el CESE pide a la Comisión y a los gobiernos nacionales que concedan un papel importante a la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones de consumidores. En este sentido, el CESE pide que se entable un diálogo europeo sobre la energía y se cree un Foro Europeo de la Energía en los que participen todas las partes interesadas. Esto es fundamental si se quiere desarrollar una política energética exterior de la UE inteligente, eficiente y sostenible.

1.7.1. El CESE debe movilizar a los organismos internacionales pertinentes para que desempeñen un papel activo en la creación de una política energética exterior de la UE sólida y eficiente.

## 2. Antecedentes

2.1. Las cuestiones energéticas no han adquirido una importancia significativa en los debates políticos de la UE hasta hace poco, cuando han pasado a ocupar el primer lugar en la agenda de la Comisión Europea. El CESE también contribuye activamente a la dimensión exterior de la política energética y ha emitido ya una serie de dictámenes sobre este tema <sup>(1)</sup>.

2.2. Dado que la UE depende cada vez más de las importaciones de energía, sobre todo de petróleo y gas, la dimensión exterior de la política energética de la UE es crucial para reforzar la seguridad de los suministros de energía.

2.2.1. Más de la mitad (53,2 %) del consumo interior bruto de energía de la UE proviene de importaciones. La UE importa el 44,2 % de los combustibles sólidos (de los que más de la mitad es carbón), el 87,4 % del petróleo y sus productos, y el 65,3 % del gas natural (datos de Eurostat, 2013).

2.2.2. Estas cifras indican claramente el grado de dependencia europeo del comercio con proveedores de terceros países. Por lo tanto, si el proveedor resultara poco fiable o imprevisible o si las infraestructuras no se conservaran en un buen estado de mantenimiento, podría verse gravemente afectada la seguridad energética del conjunto de la UE.

## 3. Importancia de diversificar las relaciones exteriores en el sector de la energía

3.1. La UE debe buscar nuevas oportunidades para cooperar y fortalecer las asociaciones energéticas existentes con terceros países en lo que se refiere a la diversificación de las fuentes de energía, proveedores y rutas.

3.2. Es muy probable que Rusia siga siendo el principal socio en cuanto a importaciones de la UE en el futuro cercano. Es especialmente importante en términos de gas de gasoducto.

3.2.1. Una prioridad fundamental para Rusia es al menos mantener su posición favorable en el mercado energético de la UE, que es tanto su mayor mercado de exportación como su cliente más fiable.

3.2.2. El proyecto de gasoducto Nord Stream II es en estos momentos un asunto clave en la agenda energética de Rusia, dirigida a aumentar sus exportaciones de gas natural a la UE. Han surgido preocupaciones dentro de la UE respecto a si este proyecto podría ir en contra de la estrategia de diversificación del suministro de gas de la Unión de la Energía. El CESE considera que el papel más importante de la Comisión será llevar a cabo una evaluación detallada del proyecto Nord Stream II y su conformidad con el acervo comunitario, incluido el tercer paquete energético, así como los objetivos de la Estrategia para una Unión de la Energía, sobre todo en lo relativo a la diversificación de las fuentes de energía, suministradores y rutas.

3.2.3. Deben tenerse en cuenta los intereses de todos los Estados miembros al acordar una posición común de la UE respecto al proyecto Nord Stream II. Los aspectos comerciales no deben ser el único factor que afecte a la decisión, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia de Rusia a utilizar la energía como una herramienta con fines geopolíticos.

---

<sup>(1)</sup> 1) Dictamen CESE sobre «La contribución de la sociedad civil a la revisión de la Estrategia de la UE para Asia Central» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 1).  
2) Dictamen del CESE «Marco estratégico de la Unión de la Energía» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 84).  
3) Dictamen del CESE sobre «La energía, factor de desarrollo y consolidación del proceso de adhesión en los Balcanes Occidentales» (DO C 32 de 28.1.2016, p. 8).  
4) Dictamen del CESE sobre el tema «Garantizar las importaciones esenciales para la UE mediante la actual política comercial de la UE y sus demás políticas relacionadas» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 47).  
5) Dictamen del CESE sobre «Los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía» (DO C 68 de 6.3.2012, p. 65).  
6) Dictamen del CESE sobre el tema «Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía» (DO C 68 de 6.3.2012, p. 15).  
7) Dictamen del CESE sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE» (DO C 182 de 4.8.2009, p. 8).

3.3. Noruega es un socio valioso de la UE en la escena internacional con prioridades políticas comunes, incluido en el sector energético. Como miembro del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Noruega forma parte del mercado interior de la UE.

3.3.1. La importancia de la dimensión septentrional es probable que aumente, al igual que la cooperación en las zonas del norte en lo que se refiere a los yacimientos de petróleo y gas en el Océano Ártico. Sin embargo, conviene hacer especial hincapié en el delicado contexto medioambiental en caso de que una empresa empiece a explorar seriamente los recursos potenciales en esta zona.

3.4. La cooperación energética de la UE con sus socios en el sur y este del Mediterráneo ha cobrado un nuevo impulso con la reciente creación de plataformas que abarcan ámbitos como el gas, la electricidad, las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética. Estas plataformas están diseñadas para facilitar y fomentar la cooperación energética.

3.5. Teniendo en cuenta que Asia Central es una región de importancia estratégica y rica en recursos energéticos, la Unión Europea se ha comprometido a establecer una relación duradera y estable con esta región. Como se señala en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la estrategia de la UE para Asia Central adoptadas el 22 de junio de 2015, la UE pide consolidar los vínculos energéticos, lo que contribuiría a la seguridad energética mutua.

3.6. La conexión de la región del mar Caspio con el mercado de la UE mediante el Corredor Meridional de Gas abrirá nuevas posibilidades para el comercio de gas natural y contribuirá al objetivo de diversificación de la UE. El gasoducto de gas natural transanatolio (TANAP) será una parte central de la interconexión junto con el gasoducto transadriático (TAP).

3.7. Las relaciones energéticas con los Estados Unidos son cada vez más importantes en la agenda de la UE, como quedó reflejado en Consejo de Energía UE/EE. UU. Los EE. UU. están atravesando actualmente una época de gas a menor precio como consecuencia de la producción de gas no convencional. La UE debería aprovechar este momento y fomentar el desarrollo del comercio transatlántico de gas natural licuado (GNL), contribuyendo así notablemente a la diversificación del abastecimiento energético.

3.7.1. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) puede llegar a ser una herramienta importante para promover, en particular, la seguridad energética a nivel transatlántico. El CESE insta a las partes a hacer todo lo posible por abordar de forma adecuada los asuntos energéticos en el acuerdo.

3.8. La seguridad energética de la UE está muy unida a los asuntos energéticos de los países vecinos, por lo que la UE debe seguir colaborando estrechamente con sus vecinos para extender la influencia de una cooperación mutuamente beneficiosa.

3.8.1. El CESE pide a la Comisión que fortalezca aún más la Comunidad de la Energía, sobre todo respecto de la aplicación del acervo energético de la UE en lo que concierne a las Partes contratantes <sup>(2)</sup>.

3.8.2. El objetivo principal de la Comunidad de la Energía es la expansión del mercado energético interior de la UE. La UE debe seguir fortaleciendo la cooperación con los países vecinos y sus sociedades civiles con el objetivo de establecer un auténtico mercado energético paneuropeo. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de reglamento de la Comisión sobre medidas para garantizar la seguridad de suministro, que incluye directamente a los países de la Comunidad de la Energía.

3.9. Tras la retirada de las sanciones internacionales a Irán, la UE debe aprovechar las circunstancias y restablecer las relaciones energéticas, dado el papel potencial que Irán puede desempeñar en la diversificación de las fuentes de suministro energético de la UE.

3.10. La UE también debería acelerar e intensificar sus esfuerzos por reforzar asociaciones sólidas con terceros países diversos pero importantes, como Canadá, Turquía y Argelia. El CESE acoge con satisfacción que se celebraran diálogos de alto nivel sobre la energía con estos países en 2015.

---

<sup>(2)</sup> Partes contratantes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Serbia y Ucrania.

3.1.1. La dimensión energética debería reflejarse debidamente en los acuerdos comerciales con terceros países. Además, los acuerdos energéticos con proveedores de terceros países deben cumplir todas las disposiciones legales y los principios de seguridad energética de la UE.

#### **4. La importancia de «hablar con una sola voz» y de adoptar un enfoque unificado en el ámbito energético**

4.1. El 20 de julio de 2015, el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó un plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética para apoyar a la dimensión exterior de la Estrategia para una Unión de la Energía. El plan está dirigido a fortalecer aún más la capacidad de la UE para hablar con una sola voz sobre los asuntos energéticos importantes y para cumplir los objetivos energéticos en un clima de solidaridad e interés común, en vez de renacionalizar las políticas energéticas.

4.1.1. Los aspectos fundamentales del plan de acción incluyen el apoyo diplomático para la diversificación de las fuentes de energía, suministradores y rutas, aumentar la cooperación con los países de tránsito (sobre todo Ucrania) y con los principales socios de la UE, reforzar aún más la Comunidad de la Energía y mantener los contactos estratégicos de la UE en el marco de las iniciativas multilaterales esenciales en relación con la energía.

4.2. Mediante una Decisión adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 25 de octubre de 2012 se estableció un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales para garantizar la claridad y transparencia legal de los acuerdos, así como su conformidad con la legislación de la UE. En febrero de 2016 la Comisión presentó una propuesta para reforzar el actual mecanismo.

4.2.1. El CESE acoge con satisfacción que se intente dotar de conformidad jurídica y transparencia a los acuerdos de la UE con terceros países<sup>(3)</sup>, por lo que apoyaría que se fortalezca el actual mecanismo de intercambio de información.

4.3. La UE debe mantener su compromiso de promover la mejora continua de las normas de seguridad nuclear y medioambiental en terceros países.

4.3.1. Debe prestarse especial atención a las plantas nucleares que se construyen en terceros países cercanos a las fronteras de la UE (por ejemplo, la planta nuclear de Astraviec en Bielorrusia, que se demostró que no cumplía con las disposiciones del Convenio de Espoo). La UE debería señalar a terceros la importancia de garantizar la seguridad completa de este tipo de proyectos, conforme a la Convención sobre Seguridad Nuclear del OIEA y otros acuerdos internacionales pertinentes. La Comisión debe intensificar sus esfuerzos con vistas a garantizar que los terceros países que hayan aceptado realizar pruebas de resistencia según las normas de la UE cumplan este compromiso lo antes posible. Además, debería restringirse el acceso de las centrales no seguras a la energía de la UE.

#### **5. Impacto de un sistema energético interior fuerte**

5.1. Un sistema energético interior fuerte se traduce directamente en una sólida posición exterior. Así pues, la UE debería aspirar a racionalizar su enfoque interior respecto de las cuestiones energéticas.

5.2. La Estrategia para una Unión de la Energía es una iniciativa prioritaria que pretende consolidar una respuesta común a nivel de la UE para los retos energéticos. Dado que la seguridad energética sustenta la prosperidad económica y social de la UE, se convierte en una responsabilidad conjunta de los Estados miembros, los productores de energía, los consumidores, los países de tránsito y la comunidad internacional, puesto que todos participan en el mercado energético global de hoy en día.

5.2.1. Un pilar fundamental de la Unión de la Energía es la mejora de las interconexiones entre los Estados miembros y la aplicación total del acervo del mercado energético interior. Una integración total del mercado interior de la UE aumentará la competencia entre los proveedores de energía, lo que a su vez se traducirá en mejores precios para los consumidores finales.

---

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1, punto 5.

5.2.2. El gas natural licuado está cada vez más disponible a nivel mundial, lo que brinda a la UE nuevas oportunidades para diversificar el suministro de gas. Conviene, por tanto, reforzar y desarrollar las infraestructuras internas de este tipo de gas. En este contexto, el CESE acoge con gran satisfacción la estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas aprobada por la Comisión en febrero de 2016.

5.2.3. La integración total de la UE significa que no haya más regiones energéticas aisladas. El CESE subraya la necesidad de integrar completamente las redes y sistemas energéticos de todos los Estados miembros en el mercado interior de la UE, tanto desarrollando la infraestructura física para conectar las redes como solucionando finalmente la cuestión de la sincronización de los tres Estados bálticos <sup>(4)</sup>, puesto que actualmente sus sistemas eléctricos dependen de un operador de un tercer país (Rusia).

5.2.4. Debe preservarse la competitividad de los productores de energía de la UE. Debe alcanzarse una igualdad de condiciones entre los productores de energía europeos y no europeos, con el fin de garantizar que las normas de competencia de la UE son respetadas por todos los participantes en el mercado energético.

## 6. Una política energética de futuro: un factor importante de la dimensión exterior

6.1. Las fuentes renovables de energía proporcionan una oportunidad directa para la UE no solo de reducir su dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, sino también de hacer que su producción energética doméstica sea más sostenible. El CESE considera que el desarrollo de las fuentes renovables de energía es una de las acciones más importantes para un futuro energético más seguro. Sin embargo, la UE no debe confiar únicamente en sus éxitos pasados, sino que debe hacer todo lo posible por mantener la posición de liderazgo en el sector. Además, los funcionarios de la UE deberían animar a los terceros países a fijar objetivos ambiciosos en materia de energías renovables.

6.1.1. La UE ya mira más allá de 2020 y se ha marcado unos objetivos aún más ambiciosos para 2030. El objetivo común de obtener al menos un 27 % de la energía de fuentes renovables requerirá una mayor cooperación a nivel regional entre los Estados miembros, consolidando aún más el sector energético de la UE.

6.1.2. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE acoge con satisfacción el acuerdo de la COP 21 y el compromiso de la UE de reducir las emisiones de gases al menos un 40 % (respecto a los niveles de 1990) para 2030, como se establece en el marco estratégico en materia de clima y energía. La UE no solo debe animar a sus socios a trabajar activamente sobre el terreno, sino que ha de proporcionar ayuda práctica en caso necesario.

6.1.3. La descentralización de la producción de energía, así como las cooperativas energéticas, ayudarían a cumplir los objetivos de la UE en materia de clima y energía. Permite una mayor participación de la sociedad en el trabajo hacia la independencia y seguridad energética en sus países, así como en el conjunto de la UE. Por ello, deben adoptarse las mejores prácticas para promover la autogeneración y el consumo eficientes de energía.

6.2. La eficiencia energética también es una manera indirecta de abordar el asunto de los altos niveles de importación en la UE. A nivel de la UE se ha establecido un objetivo de mejora de un 27 % en la eficiencia energética para 2030 (el mismo que para las fuentes renovables), junto con los esfuerzos de la Comisión por aplicar el principio de «primero, la eficiencia energética». A su vez, la Unión de la Energía seguirá promoviendo un mejor acceso a los instrumentos de financiación para la eficiencia energética, sobre todo en el sector de la construcción y el transporte, y alentará a los Estados miembros a que consideren en primer lugar la eficiencia energética al elaborar sus propias políticas.

6.3. Una asignación de recursos adecuada para el campo de la investigación y el desarrollo es crucial para mantener los avances tecnológicos en la producción energética y la distribución inteligente. Esto es especialmente importante en el campo de las energías renovables, con el fin de conseguir que su producción sea más económica y fiable. Además, debe mantenerse el desarrollo de las tecnologías avanzadas, como el uso de hidrógeno, las pilas de combustible y la fusión nuclear en la generación de energía.

---

<sup>(4)</sup> DO C 228 de 22.9.2009, p. 84.

6.4. El CESE insta a la UE a asumir una posición de liderazgo al abordar los asuntos energéticos de los países en desarrollo de manera sostenible, mediante políticas e iniciativas encaminadas a aumentar la asistencia económica, técnica y legal. La ayuda a la educación y formación en los campos relacionados debe ser la principal herramienta para la expansión de la cooperación con los países en desarrollo.

#### **7. La sociedad civil como protagonista activo en las cuestiones energéticas exteriores**

7.1. Dado que los consumidores esperan que la energía sea accesible y ayude a la competitividad industrial, el CESE pide a la Comisión y a los gobiernos nacionales que incluyan a la sociedad civil, a los agentes sociales y a las organizaciones de consumidores al abordar asuntos energéticos y que mantengan un diálogo abierto. Esta forma de proceder contribuirá de forma significativa a mejorar la comprensión de las cuestiones energéticas en cuestión.

7.1.1. La pobreza energética es un problema global que no puede obviarse en la política energética interior y exterior de la UE. Debe proporcionarse una mayor ayuda a quienes se encuentran en mayor riesgo.

7.2. La sociedad civil debe mostrarse más proactiva en los procesos de elaboración de las políticas energéticas. El CESE acoge con satisfacción la declaración conjunta sobre la energía firmada por la Plataforma de la Sociedad Civil UE-Ucrania el 11 de febrero de 2016, dirigida a reforzar el papel de la sociedad civil y preparar recomendaciones sobre el estado de derecho para las autoridades pertinentes.

7.2.1. Las cuestiones de energía deben formar parte de la agenda de las reuniones internacionales del CESE y ser un tema importante de debate con la sociedad civil de los países socios.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

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

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

516º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 27 Y 28 DE ABRIL DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor — Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para consumidores y empresa»**

[COM(2015) 630 final]

(2016/C 264/05)

**Ponente: Milena ANGELOVA**

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

*Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor — Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para consumidores y empresas*

[COM(2015) 630 final].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 191 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo declarado por la Comisión al publicar el Libro Verde y el hecho de que la Comisión ya esté dando pasos y tenga un ambicioso programa para aplicar el Plan de acción para la creación de una unión de los mercados de capitales <sup>(1)</sup>.

1.2. El CESE respalda la idea de la Comisión de esforzarse por facilitar la penetración transfronteriza de los servicios financieros al por menor y las posibilidades de los consumidores a la hora de cambiar de proveedor. Estas medidas deberían garantizar una estructura de mercado más competitiva y aumentar la comodidad de los servicios financieros para los consumidores, incluso promoviendo el acceso a mecanismos de resolución extrajudicial de litigios en todos los Estados miembros <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> DO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

<sup>(2)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 93 y DO C 181 de 21.6.2012, p. 99. También habría que mejorar la situación ahora, cuando los Estados miembros deberían transponer la Directiva sobre la resolución alternativa de litigios (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63 y DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

1.3. El CESE acoge positivamente el enfoque planteado por la Comisión en el Libro Verde consistente en buscar políticas adecuadas para estimular las dos vertientes del mercado de servicios financieros al por menor: la oferta y la demanda.

1.4. El CESE respalda la idea de que los consumidores deberían tener la oportunidad, cuando sea posible, de comparar diferentes productos a fin de tomar una decisión con conocimiento de causa. En este sentido, el CESE apoya totalmente la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID) II (al tiempo que está preparando su dictamen sobre las revisiones propuestas recientemente <sup>(3)</sup>) y el Reglamento relativo a los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros, que requieren una mayor transparencia y difusión de la información <sup>(4)</sup>.

1.5. Uno de los objetivos del Libro Verde es reducir la fragmentación del mercado de los servicios financieros al por menor. En este sentido, el CESE querría señalar que no hay ninguna prueba totalmente fiable de que las diferencias de precios se deban únicamente a una deficiencia del mercado en la UE. Los factores nacionales y locales también influyen en los precios de los productos y los servicios, dificultando, por tanto, la armonización de precios entre los distintos Estados miembros. Por ejemplo, la prima de la póliza del seguro de automóvil de un consumidor en un Estado miembro y la prima equivalente en otro Estado miembro podrían ser totalmente diferentes debido al índice de siniestralidad, que se calcula a partir del número de accidentes de tráfico o el número de casos de fraude en cada uno de estos países. De manera similar, los tipos de interés de los créditos al consumo pueden variar según los Estados miembros en función del índice de morosidad. Aunque el Libro Verde menciona debidamente estos factores locales, se requiere un análisis más profundo. Por tanto, el CESE espera con interés los resultados de la consulta e invita a la Comisión a que siga buscando pruebas de la falta de competencia y a que halle razones más claras que expliquen las diferencias de precio detectadas. Asimismo, debería llevar a cabo este examen en la evaluación de impacto previa a las propuestas jurídicas previstas.

1.6. Al mismo tiempo, el CESE quiere hacer hincapié en que muchos de los problemas señalados en el Libro Verde de 2007 sobre los servicios financieros al por menor <sup>(5)</sup> siguen vigentes, ocho años después, en el actual Libro Verde. En general, el CESE apoyó el Libro Verde anterior <sup>(6)</sup> y elogió las medidas emprendidas para encontrar algunas soluciones prácticas <sup>(7)</sup>. Sin embargo, a pesar de que ha habido algunos resultados positivos, el avance ha sido limitado y aún no se han resuelto los problemas relativos al funcionamiento de un mercado único de servicios financieros al por menor. Por consiguiente, desde el punto de vista del CESE, esta vez los resultados de las consultas sobre el presente Libro Verde deben traducirse en un programa más ambicioso que ponga fin a los problemas que se vienen arrastrando.

1.7. El Libro Verde tiene en cuenta una gran variedad de productos financieros, para los que las mayores posibilidades de elección y oportunidades no pueden producirse simultáneamente para todos. Resulta obvio que cada producto requerirá una priorización y un calendario diferentes. El CESE sugiere que los resultados del proceso de consulta se apliquen de forma prioritaria a los productos más sencillos para los que los factores locales tengan una repercusión relativamente menor. De esta manera el proceso de creación de un mercado único de productos financieros adquirirá impulso y confianza. Algunos ejemplos de este tipo de productos son los servicios de pago, los productos paneuropeos de pensiones individuales, las cuentas de ahorro y los seguros de automóvil y de vida. Uno de los primeros pasos podría ser la aplicación en todos los Estados miembros del sistema de «bonus/malus» en los seguros de automóvil, ya que se reduce la importancia de los factores locales y se liga estrechamente la prima del seguro al perfil del individuo. Los productos como las hipotecas, los créditos al consumo, los seguros profesionales y la gestión de activos deberían ir a continuación en el calendario.

1.8. Mientras que el Libro Verde hace hincapié principalmente en las tecnologías digitales, el CESE considera que hay dos factores importantes para aumentar la demanda transfronteriza de productos que también deberían tenerse en cuenta:

— obviamente, la educación financiera es un aspecto clave para mantener la confianza en el sistema financiero y garantizar el consumo responsable de productos financieros. El CESE ya ha expresado su opinión al respecto <sup>(8)</sup>,

— el asesoramiento financiero tiene que estar regulado adecuadamente a escala de la UE y hay que precisar la distinción entre asesoramiento y comercialización. A tal fin los servicios prestados por intermediarios independientes también merecen atención.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final; DO L 173 de 12.6.2014, p. 1; DO L 257 de 28.8.2014, p. 1.

<sup>(4)</sup> DO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 226 final.

<sup>(6)</sup> DO C 151 de 17.6.2008, p. 1.

<sup>(7)</sup> DO L 257 de 28.8.2014, p. 214; DO L 60 de 28.2.2014, p. 34; DO L 337 de 23.12.2015, p. 35; DO L 26 de 2.2.2016, p. 19; DO L 173 de 12.6.2014, p. 349.

<sup>(8)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.



1.9. El CESE considera indispensable hacer todo lo posible para evitar que se revisen las directivas que se acaban de adoptar (como la Directiva revisada sobre servicios de pago y la Directiva sobre créditos hipotecarios<sup>(9)</sup>). Hay que conceder algún tiempo para que las medidas se apliquen efectivamente y ser cautelosos a la hora de introducir nuevas medidas reguladoras a fin de no sobrerregular los mercados financieros.

## **2. Objetivo del Libro Verde Trabajos anteriores de la Comisión y del CESE sobre los servicios financieros al por menor**

2.1 La Comisión Europea publicó el Libro Verde en relación con el Plan de acción para la creación de una unión de los mercados de capitales<sup>(10)</sup> con el objetivo de examinar cómo puede profundizarse la apertura del mercado europeo de servicios financieros al por menor, a saber, seguros, préstamos, pagos, cuentas corrientes y de ahorros, y otros productos de inversión al por menor, a fin de obtener mejores resultados para los consumidores y las empresas, al tiempo que se mantiene un nivel adecuado de protección de los consumidores y de los inversores a escala europea y nacional.

2.2. El Libro Verde presta especial atención a dar una respuesta a los retos de la digitalización, lo que puede ayudar a reducir los precios y mejorar la comparabilidad de los productos y, en consecuencia, capacitar a los consumidores para tomar decisiones financieras. A largo plazo, la digitalización debería permitir a las empresas ofrecer sus productos en toda la Unión, lo que acercaría más a la realidad la idea de un mercado único europeo.

2.3. Otra cuestión importante que se aborda en el Libro Verde es la forma de generar confianza y seguridad, ya que son dos factores clave para la expansión del mercado único de servicios financieros al por menor. A fin de lograr estos objetivos, el documento se centra en cómo hacer que los productos y los servicios sean más comprensibles.

2.4. El Libro Verde también analiza qué se puede hacer para ayudar a que el mercado único de servicios financieros aporte mejoras tangibles a la vida de los ciudadanos de la UE, así como para crear nuevas oportunidades de mercado para los proveedores, lo que contribuiría a apoyar el crecimiento de la economía europea y a generar nuevos empleos.

## **3. Comentarios sobre el estado actual de los mercados de servicios financieros al por menor**

3.1. El CESE cree que la fragmentación de los mercados de servicios financieros al por menor señalada en el Libro Verde se debe al efecto combinado de factores nacionales y locales en los precios de los productos y los servicios (especificidades legales, reglamentarias culturales y de sistemas públicos de protección social), así como a una serie de retos del mercado desde el punto de vista de la demanda y la oferta que tendrán que abordarse en el futuro.

3.2. Los principales retos desde el punto de vista de la oferta son:

- las diferencias injustificadas e innecesarias en las normativas nacionales, como resultado de la sobrerregulación y las tradiciones y especificidades nacionales y otras diferencias nacionales en los factores que repercuten en los costes de la actividad comercial,
- las dificultades relativas a la identificación transfronteriza de los clientes y el origen de sus fondos,
- las dificultades relativas a la evaluación transfronteriza de los activos de los clientes y la ejecución transfronteriza de las garantías,
- la existencia de distintos mecanismos jurídicos en los Estados miembros, en particular con respecto a la ejecución de las garantías (esto es, duración de los procesos de ejecución, necesidad de recurrir a un notario, diferentes normas para el registro de la propiedad).

3.3. Los principales retos desde el punto de vista de la demanda son:

- los consumidores que están acostumbrados a un nivel de protección determinado en su propio país, no pueden confiar en que el nivel sea igual en otro Estado miembro,
- el grado de cumplimiento desigual de los requisitos legislativos europeos,

<sup>(9)</sup> DO L 337 de 23.12.2015, p. 35; DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 468 final.

- el acceso desigual a los mecanismos extrajudiciales de recurso para los clientes de servicios financieros en los distintos Estados miembros <sup>(11)</sup>,
- las barreras lingüísticas,
- los requisitos en cuanto a las capacidades y cualificaciones de los asesores financieros son una prerrogativa de las autoridades reguladoras nacionales, pero no son uniformes en todos los Estados miembros. Hay pocos asesores financieros competentes que ofrezcan un asesoramiento objetivo, especialmente en relación con las compras transfronterizas.

3.4. El CESE también está de acuerdo en que el desarrollo de la digitalización crea un nuevo entorno y amplía considerablemente las posibilidades de prestar nuevos servicios y fomentar la actividad transfronteriza. No obstante, debe prestarse atención a garantizar que los avances digitales no se utilicen para confundir al consumidor facilitando información sobre los servicios financieros que resulte demasiado compleja, irrelevante o difícil de comparar.

3.5. El CESE señala que los conocimientos financieros de los ciudadanos aún varían mucho de un lugar a otro y son relativamente bajos en comparación con otros países desarrollados, como Estados Unidos, Australia y Canadá <sup>(12)</sup>. El asesoramiento financiero previo a la venta no está convenientemente regulado y no garantiza que los consumidores elijan los productos más adecuados. Además, los servicios de asesoramiento financiero profesional no están lo suficientemente desarrollados en comparación con algunos terceros países.

3.6. Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y el aumento de la oferta, incluida la transfronteriza, crean oportunidades, pero van acompañadas también de algunos riesgos potenciales. Podrían desembocar en niveles de endeudamiento elevados, mora hipotecaria y más casos de insolvencia si los clientes carecen de los conocimientos financieros necesarios. Los clientes que adquieren productos de seguros y de pensiones en línea podrían estar en riesgo porque no suelen investigar lo suficiente y es posible que acaben firmando contratos sin saberlo <sup>(13)</sup>. Por consiguiente, los reguladores nacionales deberían garantizar que las empresas que venden productos en línea cumplen con el «deber de asesoramiento» para proteger a los consumidores. Hay argumentos más que suficientes para demostrar la importancia de la educación financiera y el asesoramiento adecuado.

3.7. Los consumidores que no comprenden el concepto de «interés compuesto» acumulan mayores deudas y soportan mayores tipos de interés y comisiones de transacción <sup>(14)</sup>, mientras que los que poseen conocimientos financieros se planifican mejor, ahorran más para la jubilación <sup>(15)</sup> y diversifican los riesgos financieros <sup>(16)</sup>. Lo mismo se aplica también a nivel macroeconómico, donde se puede considerar que la cultura financiera tiene un importante efecto positivo en el ahorro nacional y la acumulación de riqueza <sup>(17)</sup>. Para ello, se recomienda encarecidamente hacer una distinción más clara entre las actividades relacionadas con la comercialización de productos y las relacionadas con la venta de productos, en particular en los casos en los que se brinde asesoramiento. Bajo ningún concepto se debería usar el asesoramiento como una herramienta de comercialización, y los asesores deberían ser verdaderamente independientes. La información precontractual se debería proporcionar y presentar de forma clara y comprensible. El CESE está firmemente convencido de que, a fin de restaurar la confianza en los mercados de servicios financieros, aumentar la actividad transfronteriza y mejorar la portabilidad de los productos financieros, se necesitan medidas específicas orientadas a educar a los inversores individuales y mejorar el asesoramiento financiero.

<sup>(11)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(12)</sup> El nivel de conocimientos financieros varía considerablemente dentro de la UE. De media, el 52 % de la población adulta tiene conocimientos financieros. Los porcentajes más elevados (un mínimo del 65 %) se dan en Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Suecia. Los países del sur de Europa obtienen una puntuación mucho menor: Grecia (45 %), España (49 %), Italia (37 %) y Portugal (26 %). Los porcentajes de los países que se incorporaron a la UE en 2004 y en los años siguientes son igualmente bajos: Bulgaria (35 %), Chipre (35 %) y Rumanía (22 %). A escala mundial, la media europea se sitúa por detrás de la de Estados Unidos. (57 %), Canadá (68 %) y Australia (64 %). Fuente: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden: *Financial Literacy Around the World*, 2015.

<sup>(13)</sup> La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), en un dictamen sobre la protección de los consumidores y las ventas de seguros y pensiones, afirma que los usuarios no llevan a cabo una investigación adecuada antes de comprar productos en línea (AESPJ-Junta de Supervisores-14/198, de 28 de enero de 2015, Dictamen de la AESPJ sobre las ventas a través de internet de productos de seguros y pensiones).

<sup>(14)</sup> Lusardi, Annamaria y Peter Tufano: «Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness», *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 14, número especial 4, octubre de 2015, pp. 332-368.

<sup>(15)</sup> Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo y David Bravo: «The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation», *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 102 (3), 2012, pp. 300-304.

<sup>(16)</sup> Abreu, Margarida y Victor Mendes: «Financial Literacy and Portfolio Diversification», *Quantitative Finance*, vol. 10 (5), 2010, pp. 515-528.

<sup>(17)</sup> Jappelli, Tullio y Mario Padula: «Investment in financial literacy and saving decisions», *CFS Working Paper*, n.º 2011/07.

## 4. Respuestas a las preguntas planteadas en el Libro Verde

### 4.1. Preguntas generales

1. *¿Para qué productos financieros una mejora del suministro transfronterizo podría aumentar la competencia en los mercados nacionales y mejorar las posibilidades de elección y los precios?*

4.1.1. El Libro Verde incluye preguntas relativas a distintos productos y servicios bancarios y no bancarios, pero hay diferencias considerables entre los principales productos transaccionales (como las cuentas corrientes o los depósitos a plazo fijo) y los productos contractuales (como las hipotecas o los productos de ahorro y de inversión). En el caso de los productos de ahorro e inversión, habrá otros instrumentos jurídicos de la UE, como la MiDIF o la iniciativa sobre la creación de una unión de los mercados de capitales, que repercutirán en el mercado cuando entren en vigor.

4.1.2. Para todos los productos mencionados en el Libro Verde, el suministro transfronterizo tiene el potencial de aumentar la competencia en los mercados nacionales. Sin embargo, los que más potencial tienen en esta fase son, sin duda, los productos de pensiones y seguros. El sistema de la Comisión basado en cuadros de indicadores sitúa el mercado de estos productos como el peor de 31 mercados de consumo<sup>(18)</sup>. Los productos de pensiones ofrecidos se caracterizan por el localismo y las elevadas comisiones. Si se tienen en cuenta la inflación, las comisiones de gestión y los pagos adicionales, estos productos suelen producir un rendimiento real negativo y presentan peores resultados que los índices de mercado pertinentes<sup>(19)</sup>. Por este motivo, el CESE apoya firmemente la idea de un mercado único de productos de pensiones y, más concretamente, de desarrollar un producto paneuropeo de pensiones individuales<sup>(20)</sup> que daría lugar a mayores economías de escala, precios más bajos y más opciones para los consumidores.

4.1.3. Con respecto a los productos de seguros, la portabilidad de algunos de ellos es sencilla, como en el caso de los productos de seguros de vida, que protegen al cliente incluso cuando se desplaza fuera de los límites locales. Sin embargo, hay otros productos que incluyen elementos regulados a escala local y que necesitan adaptaciones cuando las empresas intentan distribuirlos en distintos países. El artículo 11 de la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(21)</sup> sobre la distribución de seguros (versión refundida) dispone que los Estados miembros deben establecer un punto de contacto único responsable de ofrecer información sobre las normas de interés general en su Estado miembro respectivo y encarga a la AESPJ incluir en su sitio web los hiperenlaces correspondientes a los sitios web de las autoridades competentes en los que figure la información sobre estas normas de interés general. Además, el pleno suministro transfronterizo seguirá sin ser posible (o ni siquiera deseable) a causa de las necesidades reales del cliente cubiertas por los productos y de las diferencias en el comportamiento y los factores de riesgo que influyen en las condiciones de los productos. El CESE espera que se presenten soluciones para ayudar a paliar la falta de portabilidad de los productos y recomienda que en determinados casos se busquen al menos soluciones parciales, como la posibilidad de que los tomadores paguen solo la diferencia entre la mayor cobertura y la menor cobertura en diferentes Estados miembros.

2. *¿Cuáles son los obstáculos que impiden a las empresas prestar directamente servicios financieros transfronterizos y a los consumidores adquirir directamente productos transfronterizos?*

4.1.4. Los principales obstáculos desde el punto de vista de la oferta figuran en el punto 3.2. Para superarlos es necesario:

- simplificar los procedimientos jurídicos transfronterizos ligados a la aplicación efectiva de las sentencias judiciales,
- tener normas y estándares comunes para:
  - la identificación de los clientes en lo relativo a las obligaciones de conocimiento del cliente y de lucha contra el blanqueo de capitales,
  - la identificación de empresas basándose en la forma en que dirigen su actividad empresarial o, como alternativa, la adecuada identificación de los beneficiarios finales,

<sup>(18)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/10\\_edition/docs/cms\\_10\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf)

<sup>(19)</sup> Federación Europea de Inversores y de Usuarios de Servicios Financieros: *Pension Savings: The Real Return*, edición de 2015, informe de investigación elaborado por Better Finance.

<sup>(20)</sup> Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ): *Consultation Paper on the creation of a standardised Pan-European Personal Pension product (PEPP)*, 2015.

<sup>(21)</sup> DO L 26 de 2.2.2016, p. 19.

- los contratos en línea de productos financieros (por ejemplo, fondos, compras de acciones en efectivo, etc.),
- la comercialización y la publicidad de productos y servicios financieros (especialmente en el caso de campañas de publicidad agresivas),
- las empresas de distribución que suministren productos a los clientes (por ejemplo, productos de seguros),
- la normalización de las obligaciones de información mínima para confirmar el origen de los fondos,
- la transparencia y la comparabilidad: la normalización de la información mínima sobre productos y servicios (facilitar información no solo sobre los gastos a los que tendrán que hacer frente los consumidores, sino también sobre los beneficios que obtendrán),
- tener en cuenta las barreras fiscales, en particular en lo referente a los productos de ahorro y de inversión, ya que pueden tener una gran repercusión en la rentabilidad. Por ejemplo, muchos productos se desarrollan para aprovechar las oportunidades creadas por los reguladores fiscales a fin de fomentar un tipo concreto de ahorro (por ejemplo, se suele favorecer el ahorro a largo plazo, pero los umbrales o vehículos que reciben este trato preferente difieren mucho de un país a otro),
- la comunicación a una autoridad reguladora de acogida por parte de la autoridad reguladora de origen es en teoría suficiente para evitar que se impongan requisitos o cargas adicionales y mantener al mismo tiempo el nivel establecido de protección del consumidor (por ejemplo, productos de seguros). Además, se deberían adoptar medidas para evitar las situaciones en las que los proveedores deben hacer frente a costes adicionales al cumplir la normativa local.

4.1.5. Los principales obstáculos desde el punto de vista de la demanda figuran en el punto 3.3.

3. *¿Puede eliminarse alguno de estos obstáculos en el futuro mediante la digitalización e innovación en el sector tecnológico financiero?*

4.1.6. Gracias a las nuevas tecnologías y a la digitalización en particular, es posible, por primera vez, lograr un avance real en el suministro transfronterizo de productos financieros. Podrían desempeñar un papel notable a la hora de facilitar más información y de mayor calidad, así como de cara al aumento de la transparencia y la comparabilidad de los productos y la identificación de los clientes. Asimismo, podrían ofrecer ventajas en términos de reducción de costes, al eliminar la necesidad de mantener puntos de contacto físicamente localizados. Sin embargo, no son un sustituto para la superación de otros obstáculos importantes, como la desigualdad en el grado de armonización de los regímenes jurídicos y la protección de los consumidores.

4. *¿Qué puede hacerse para que la digitalización de los servicios financieros no provoque una mayor exclusión financiera, en particular de aquellos que no conocen bien las tecnologías digitales?*

4.1.7. No cabe duda de que, en el futuro, aún habrá personas que, por un motivo u otro, no sepan usar las tecnologías digitales. Esto no debería ser un impedimento para seguir esforzándose por fomentar el uso de tales tecnologías en el suministro de productos financieros. Esto es así porque, en primer lugar, los medios tradicionales usados para suministrar estos productos seguirán existiendo durante mucho tiempo y, en segundo lugar, esas personas podrán acceder a un abanico más amplio de productos sobre la base de unos servicios de asesoramiento financiero convenientemente regulados.

5. *¿Cuál debería ser nuestro enfoque si las oportunidades que brinda el crecimiento y propagación de las tecnologías digitales generan nuevos riesgos para la protección de los consumidores?*

4.1.8. El uso generalizado de las tecnologías digitales dará lugar, sin duda, a una serie de retos relacionados con la seguridad de la información y la protección de los consumidores y los datos. Por tanto, además de las distintas normas para regular la oferta y la demanda de productos financieros a través de las tecnologías mencionadas, se debería llevar a cabo una evaluación de los riesgos que presentan estos retos y proponer medidas para reducirlos al mínimo.

6. *¿Tienen acceso los clientes a productos financieros seguros, sencillos y comprensibles en toda la Unión Europea? Y de no ser así, ¿qué puede hacerse para que tengan acceso a ellos?*

4.1.9. No hay una definición comúnmente aceptada para «productos financieros seguros, sencillos y comprensibles». Sin embargo, la interpretación general es que estos productos deberían tener una serie de características como la transparencia de precios, la idoneidad y comprensibilidad en el lenguaje desde el punto de vista del usuario para lograr una comunicación eficaz, la posibilidad de compararlos con otros productos similares, la claridad y los resultados directos. Conseguir que se reúnan todas no es fácil en un mundo tan complejo como el del mercado financiero.

4.1.10. Rara vez están disponibles en los mercados productos que cumplan en sentido estricto todas las características descritas, de modo que los consumidores no pueden acceder a ellos fácilmente. Esto es así tanto para los países con mercados financieros muy desarrollados como para aquellos con mercados menos desarrollados. La amplia gama de productos existente en algunos Estados miembros no implica necesariamente que las cosas sean más sencillas para los consumidores, ya que esta variedad puede conducir a confusión, dificultar la toma de decisiones y provocar que se haga una elección final equivocada.

4.1.11. Se podría facilitar el acceso a estos productos estableciendo una categoría básica de productos financieros <sup>(22)</sup> a escala europea que cumpla unos requisitos normalizados concretos en función de las necesidades que estén destinados a cubrir. Deberían estar certificados y tener un nombre específico para que los consumidores los pudieran reconocer fácilmente. Esta categoría básica podría incluir productos comunes tales como diferentes cuentas de ahorro y seguros de vida a plazo fijo. La tasa de comercialización transfronteriza relativamente elevada de los OICVM da motivos para esperar que sea posible crear un producto paneuropeo de pensiones individuales basado en los factores de éxito de los OICVM e incluirlo en la misma categoría. Además, la existencia de la mencionada categoría de productos contribuiría a aumentar la confianza en los mercados financieros.

7. *El hecho de que la aplicación de la legislación de la UE en el ámbito de los servicios financieros al por menor presente niveles de calidad distintos según los países ¿constituye un problema para la confianza de los consumidores y la integración de mercados?*

4.1.12. Se ha observado que en muchos países se dan una «sobre-regulación» <sup>(23)</sup>, distintas interpretaciones de la legislación europea, un retraso en la armonización y diferencias en cuanto a la incorporación de la legislación europea a la legislación nacional, así como diferencias en la aplicación concreta, de tal modo que se crea un número excesivo de requisitos y obstáculos administrativos. A su vez, todo ello es un obstáculo para la integración y tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores.

4.1.13. Las autoridades europeas de supervisión son las responsables de la protección de los consumidores. El CESE apoya la realización de esta tarea, siempre de conformidad con los siguientes principios:

- la movilidad de los consumidores entre distintos proveedores no debería ser un objetivo absoluto, ya que depende siempre de la elección del consumidor, y esta elección viene determinada por diferentes factores: la calidad y la diversidad de los productos y los servicios ofertados, el potencial carácter complementario de las ofertas, el grado de satisfacción, etc.,
- la práctica de las ventas cruzadas de paquetes de productos financieros se debería ejercer con precaución y se debería proporcionar información clara y transparente a los consumidores. Asimismo, cuando se ofrezcan estos productos, debe ser posible rastrearlos <sup>(24)</sup>.

4.1.14. Por último, las autoridades europeas de supervisión deberían favorecer siempre las prácticas que resulten más beneficiosas para los consumidores. Se debería dar prioridad a:

- reducir la complejidad del marco normativo actual,

<sup>(22)</sup> Tal como se describe, por ejemplo, en el anexo I al Dictamen de iniciativa del CESE «Educación financiera y consumo responsable de productos financieros», DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

<sup>(23)</sup> En su Comunicación «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE» [COM(2015) 215 final, p. 7], la Comisión define la «sobre-regulación» como sigue: «Los Estados miembros van con frecuencia más allá de lo estrictamente exigido por la legislación de la UE cuando la aplican a nivel nacional (“sobre-regulación”)». En el mismo apartado, la Comisión añade que esto «puede potenciar los beneficios, pero también añadir costes innecesarios para las empresas y las autoridades públicas que se asocian erróneamente con la legislación de la UE». En la actualidad, la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo (INT) está redactando un informe sobre prácticas de transposición que aborda precisamente el asunto de añadir normas nacionales a las directivas de la UE. Asimismo, el Parlamento Europeo está realizando un estudio relativo a la sobre-regulación en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

<sup>(24)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 1.

- garantizar los recursos necesarios para las actividades de las autoridades europeas de supervisión,
- fomentar la mejora de los conocimientos financieros de los consumidores.

8. *¿Hay otros elementos que hayan de considerarse o hay otros aspectos que han de tomarse en cuenta en relación con la competencia transfronteriza y la elección en los servicios financieros al por menor?*

4.1.15. El Libro Verde trata adecuadamente las tendencias actuales predominantes, a saber, la escasa competencia transfronteriza en el ámbito de los servicios financieros al por menor y las limitadas posibilidades de elección de productos financieros que tienen los consumidores.

## 4.2. Ayudar a los consumidores a adquirir productos financieros transfronterizos

### 4.2.1. Conocer la oferta

#### 4.2.1.1. Informar mejor a los clientes y facilitarles los cambios

9. *¿Cuál sería el canal más adecuado para difundir información entre los consumidores sobre los diferentes servicios financieros al por menor y productos de seguros disponibles en toda la Unión?*

4.2.1.1.1. Sin duda, mejorar los conocimientos financieros y el acceso al asesoramiento financiero es indispensable. Los consumidores no solo deberían contar con información accesible, sino también ser capaces de comprenderla o de tener acceso a servicios de asesoramiento de calidad y adecuados.

4.2.1.2. A pesar de la creciente tendencia de los consumidores a usar servicios digitales para recabar información, buena parte de ellos aún prefiere el contacto personal, sobre todo a la hora de negociar productos. Sin embargo, dado el estado actual del conocimiento, el comportamiento y las preferencias de los consumidores, los bancos podrían buscar canales más adecuados para fomentar el conocimiento de los consumidores en relación con los servicios financieros (por ejemplo, un sitio web paneuropeo para consumidores). Habría que considerar en más profundidad las fuentes de financiación de tal sitio web, pero pueden combinar los esfuerzos de los gobiernos nacionales, autoridades locales y terceros agregadores. Al crear este instrumento, habría que tener en cuenta que la comparación de seguros debe hacerse, en primer lugar, en un contexto de entendimiento cultural nacional. Por lo tanto, será muy difícil que un servicio paneuropeo de comparación de seguros pueda hacer frente a la diversidad de usuarios/clientes en Europa, especialmente en lo que se refiere a la comparación de los riesgos que deben cubrirse, que existen en un contexto cultural, jurídico, fiscal, social, etc. nacional y local.

10. *¿Qué más se puede hacer para facilitar la distribución transfronteriza de productos financieros a través de intermediarios?*

4.2.1.2.1. El CESE apoya los esfuerzos por hacer que el mercado sea más eficaz, flexible y transparente, y respalda el hecho de que la iniciativa reguladora actual se centre en mejorar la protección de los consumidores. Considera que también se podría aumentar la calidad de los servicios que acompañan a la prestación de servicios financieros mediante un mejor aprovechamiento de la digitalización y la explotación del potencial de los distintos intermediarios, empleando un personal convenientemente formado y cualificado y una metodología apropiada para facilitar información completa, objetiva y comparable de cara a la elección de los consumidores.

11. *¿Se necesitan nuevas medidas para fomentar la comparabilidad o facilitar el cambio a servicios financieros al por menor prestados por proveedores situados tanto en el mismo Estado miembro como en otro? Y de ser así, ¿qué medidas y para qué segmentos de productos?*

4.2.1.2.2. La información facilitada debería ser precisa, comprensible y relevante para los usuarios. Se debería evitar abrumar a los usuarios con información, así como simplificar en exceso la realidad a fin de hacer hincapié en la mejora de los rendimientos. Un buen ejemplo de ello es la práctica para el cambio de proveedor de servicios financieros que se lleva a cabo en el Reino Unido, donde la precisión del cambio entre el banco emisor y el banco receptor se garantiza mediante la intervención de un tercero independiente que se asegura de que el proceso de cambio se realice de manera simple y transparente y en un plazo máximo de siete días hábiles. Otra de las mejores prácticas es la portabilidad de los préstamos hipotecarios en Italia, introducida en 2006 <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Esto se hizo sin cargo alguno para el consumidor, y cientos y miles de hogares y pymes están utilizando esta oportunidad cada año para renegociar sus préstamos hipotecarios ahorrándose así miles de euros. Esta práctica también inspiró la adopción de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 60 de 28.2.2014, p. 34).

4.2.1.3. Hacer frente a las complejas y costosas comisiones por efectuar transacciones extranjeras

12. *¿Qué más podemos hacer a escala de la UE para hacer frente al problema de los cargos excesivos por pagos transfronterizos (por ejemplo, transferencias) con distintas divisas en la UE?*

4.2.1.4. El Reglamento (CE) n.º 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(26)</sup> ya ha eliminado las diferencias en materia de gastos aplicables a los pagos transfronterizos en euros respecto a los pagos correspondientes en euros a escala nacional. Podría llevarse a cabo una evaluación *ad hoc* para comprobar si la aplicación de esta disposición a todas las monedas dentro de la UE (es decir, el alineamiento de las comisiones nacionales y transfronterizas por un pago denominado en una moneda determinada) tendría sentido y beneficiaría a los consumidores. En cuanto a la información facilitada a los usuarios de servicios de pago, con arreglo a la nueva Directiva de servicios de pago (DSP2) <sup>(27)</sup>, los proveedores de servicios de pago han de informar al cliente —el usuario de servicios de pago— antes de que esté vinculado por un contrato u oferta, sobre todas las tasas que deba abonar a los proveedores de servicios de pago, así como el tipo de cambio efectivo o de referencia que se deberá aplicar a la operación de pago, en caso de que se aplique una conversión de divisa. Una vez se haya ejecutado la transacción, la DSP2 recoge disposiciones similares sobre la información que los proveedores de servicios de pago deben facilitar al ordenante y al beneficiario. El CESE considera que no es necesario adoptar nuevas medidas, dado que la DSP2 ya impone unos claros requisitos de transparencia a los proveedores de servicios de pago. Por otra parte, la aplicación del Reglamento (CE) n.º 924/2009 sobre los pagos transfronterizos podría hacerse extensiva a otras monedas distintas del euro en la UE.

13. *Aparte de las obligaciones actuales de divulgación de información <sup>(28)</sup> ¿se necesitan otras medidas para garantizar que los consumidores conocen el tipo de cambio que se les cobrará al hacer transacciones transfronterizas?*

4.2.1.5. El CESE considera que la DSP2 impone claros requisitos de transparencia que permitirán que tanto los ordenantes como los beneficiarios sean debidamente informados acerca del tipo de cambio aplicado antes y después de efectuar una transacción transfronteriza. La Directiva debe incorporarse a la legislación nacional antes del 13 de enero de 2018, por lo que no es necesario adoptar nuevas medidas.

4.2.2. *Acceder a los servicios financieros desde cualquier lugar de Europa*

14. *¿Qué puede hacerse para limitar la discriminación injustificada por motivos de residencia en el sector de los servicios financieros al por menor, incluido el sector de los seguros?*

La prestación de servicios financieros al por menor en el extranjero no es fácil y podría resultar económicamente inviable para los agentes afectados. Las diferencias culturales entre los consumidores con respecto a la disposición a asumir riesgos, el comportamiento, la experiencia y los conocimientos financieros podrían ser demasiado significativas. Los bancos son conscientes de que la confianza es un aspecto clave en las relaciones financieras. Por este motivo, puede que prefieran contactar con los clientes que compartan los mismos conocimientos y cuyas expectativas les resulten comprensibles. En cualquier caso, la armonización de las normas enumeradas en la respuesta a la pregunta 2 será considerablemente útil a este respecto.

4.2.2.1. Para los aseguradores el criterio de residencia tiene importancia porque:

Se deben tener en cuenta algunos factores locales como el clima o la sismología a la hora de, por ejemplo, decidir las condiciones y fijar los precios de los seguros de vida; sin cierta masa crítica, es imposible prestar servicios de forma conveniente. Los modelos de los actuarios operan con un amplio margen de error cuando el número de sucesos usado para hacer los cálculos no es lo suficientemente alto. Además, en cuanto a la cobertura de riesgos mediante un reaseguro, cada modelo de reaseguro conlleva un cálculo diferente del precio de la cobertura en función de la ubicación.

— Estos elementos hacen que el suministro de servicios y productos de seguros en el extranjero sea más difícil que en los países donde hay un volumen de operaciones suficiente, y esto no debería considerarse como una discriminación por razón del lugar de residencia del cliente.

<sup>(26)</sup> DO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

<sup>(27)</sup> DO L 319 de 5.12.2007, p. 1.

<sup>(28)</sup> DO L 271 de 9.10.2002, p. 16; DO L 176 de 27.6.2013, p. 338; DO L 267 de 10.10.2009, p. 7; DO L 319 de 5.12.2007, p. 1; [COM(2013) 547 final — C7-0230/2013 — 2013/0264 (COD)]. Véanse el artículo 59 y el artículo 60, apartado 3.

- La prestación transfronteriza de determinados productos de seguro es muy difícil, casi imposible en aquellos casos en que las verdaderas necesidades del cliente cubiertas por los productos dependen en gran medida de la diversidad cultural y de las diferencias de comportamiento y factores de riesgo que se determinen estrictamente a nivel nacional.
- Habría que tener en cuenta el aspecto psicológico de los servicios. El servicio ligado a un seguro se presta de manera efectiva cuando el consumidor tiene un problema. En ese momento, cabe esperar que el consumidor necesite apoyo y comprensión. Si ha contratado su producto de seguros a través de internet con una empresa ubicada en el extranjero y que tal vez se comunica en un idioma que no es su lengua materna, puede que se sienta inseguro cuando necesite ese apoyo.
- En algunos Estados miembros, los consumidores tienden a preferir el reembolso en caso de daños y perjuicios, mientras que en otros Estados miembros prefieren una reparación total.

#### 4.2.2.2. Aumentar la portabilidad de los productos

### 15. *¿Qué puede hacerse a escala de la UE para facilitar la portabilidad de los productos financieros al por menor, por ejemplo, los seguros de vida y los seguros de enfermedad privados?*

4.2.2.2.1. En términos generales, la portabilidad de los productos de seguros que consisten en entregar una remuneración o un simple pago debería ser más sencilla que la de los que consisten en brindar un servicio o en tramitar reclamaciones.

4.2.2.2.2. Ya existe una cierta portabilidad en los productos de seguros de vida desde el punto de vista de que el cliente está cubierto cuando viaja al extranjero, excepto en determinados casos si viaja a países de alto riesgo. Los seguros de vida locales también le proporcionan cobertura sin importar donde se encuentre. Sin embargo, aún hay que dar respuesta al caso en el que el tomador del seguro se traslada a otro país no como viajero, sino como residente permanente. En tal situación, el tomador debería tener la posibilidad de mantener su seguro ajustando la prima o la cobertura de la póliza. Todos estos casos son supuestos en los que los productos de seguros consisten en proporcionar una cantidad de dinero determinada.

4.2.2.2.3. En cambio, la portabilidad de otros productos de seguros no es fácil *per se*, ya que sus condiciones están intrínsecamente vinculadas a una serie de elementos nacionales. Por ejemplo, en el caso de los seguros de salud, el diseño y la fijación del precio del producto depende en gran medida de la cobertura que preste el sistema de salud pública de cada país en concreto.

4.2.2.2.4. En relación con esto, también hay una cuestión de escala: aunque en teoría es posible adaptar de manera específica el producto a cada cliente según las condiciones que pueda requerir cuando viva en el extranjero, ello implicaría renunciar a la posibilidad de lograr economías de escala. El producto estaría demasiado adaptado al caso concreto del cliente y la empresa que lo suministrase sería menos competitiva que los proveedores locales. En esta situación, la mejor opción sería fomentar la colaboración entre las aseguradoras presentes en distintos países europeos.

4.2.2.3. Otro caso de productos de seguros que consisten en la prestación de servicios es el de los seguros de hogar y de automóvil. Los productos que ofrecen la reparación de daños o se ocupan de los accidentes de tráfico exigen que la aseguradora tenga acuerdos con proveedores de servicios en todo el país, lo que a su vez exige una determinada escala para que sea comercialmente viable. Sin embargo, una opción factible es fomentar la cooperación con las empresas (de seguros) locales para ofrecer este servicio en otros países.

#### 4.2.2.4. Facilitar el acceso y el reconocimiento transfronterizo del seguro de responsabilidad profesional

### 16. *¿Qué puede hacerse a escala de la UE para facilitar el acceso de los proveedores de servicios al seguro de responsabilidad profesional obligatorio y su reconocimiento transfronterizo?*

4.2.3. Una forma de permitir el acceso transfronterizo al seguro de responsabilidad profesional obligatorio sería armonizar las cantidades y las condiciones de este seguro.

#### 4.2.3.1. Generar en las personas la confianza para beneficiarse de oportunidades en otros lugares de Europa



#### 4.2.3.2. Facilitar el acceso y el reconocimiento transfronterizo del seguro de responsabilidad profesional

17. *¿Se necesitan nuevas medidas a escala de la UE para mejorar la transparencia y comparabilidad de los productos financieros (en particular mediante soluciones digitales) a fin de reforzar la confianza de los consumidores?*

4.2.3.2.1. El CESE considera que los sitios web independientes que facilitan información y permiten comparar los productos y los servicios específicos ofrecidos por distintos proveedores en los diferentes Estados constituyen una buena opción posible para aumentar la concienciación. Asimismo, apoya firmemente la idea de un sitio web oficial creado expresamente y que podría estar a cargo de un administrador asignado a nivel legislativo, mientras que los proveedores tendrían la obligación de actualizar ellos mismos la información cada cierto tiempo, o bien a cargo de una red creada por las organizaciones de consumidores de los Estados miembros. También se podrían enlazar distintos sitios web en un sistema descentralizado e interconectado.

Cuando las soluciones digitales se emplean para la comparación, las plataformas deberían proporcionar información clara que permita comparar los productos que sean similares y los riesgos que podrían correr los consumidores al usarlos. Cuando haya más diferencias de las que la plataforma pueda comparar (las plataformas se suelen centrar en los precios), se debería indicar claramente cuáles son las características no comparadas. Asimismo, se deberían enumerar todas las condiciones relacionadas con la diferenciación del producto. Habría que advertir claramente a los consumidores sobre los posibles riesgos que entraña el uso de las plataformas de comparación (por ejemplo, cuando introducen sus datos personales).

4.2.3.2.2. La comparación debería centrarse en los parámetros significativos y no confundir al consumidor. Se debería limitar el uso de los datos personales al mínimo necesario para ofrecer una ventaja a los consumidores, y la información se debería presentar de forma clara y fácilmente comprensible.

#### 4.2.3.3. Mejorar los mecanismos de recurso en el sector de los servicios financieros al por menor

18. *¿Deben tomarse medidas para mejorar el conocimiento de la red FIN-NET por parte de los consumidores, así como su eficacia, en el contexto de la aplicación de la Directiva sobre resolución alternativa de litigios?*

4.2.3.3.1. La resolución extrajudicial de litigios es un procedimiento considerablemente más flexible que el de los procedimientos judiciales: más barato, más rápido y con muchos menos trámites. Este tipo de procedimiento es especialmente útil a escala internacional y, en vista de la voluntad de aumentar el suministro y la demanda transfronterizos de servicios financieros, se debería conceder un papel más importante a la red FIN-NET. Lamentablemente, el conocimiento que tienen los consumidores sobre lo que la red FIN-NET puede ofrecer es relativamente bajo en este momento, por lo que se deberían adoptar medidas para cambiar la situación. Además, no todos los Estados miembros (solo 22 de 28) forman parte de la red FIN-NET<sup>(29)</sup>. Obviamente, si la situación persiste, no será posible que la red FIN-NET se use como una infraestructura para facilitar la creación de un mercado único de servicios financieros. En vista de ello, se debería estudiar con detenimiento la posibilidad de una exigencia reglamentaria a este respecto.

19. *¿Reciben los consumidores una indemnización financiera adecuada en caso de venta abusiva de productos financieros al por menor y seguros? Y de no ser así, ¿qué puede hacerse para que la reciban?*

4.2.3.3.2. En la mayoría de los casos no reciben esta indemnización. El concepto de «venta abusiva» aún no se comprende bien y no tiene una aplicación práctica debido a su formulación confusa y a la falta de experiencia por parte de las autoridades reguladoras<sup>(30)</sup>. En muchos lugares, las pruebas para determinar los productos financieros adecuados para los consumidores son formales y no tienen como resultado la selección de los productos más apropiados para ellos.

<sup>(29)</sup> FIN-NET cuenta actualmente con 56 miembros procedentes de 22 Estados miembros, pero nuevas organizaciones no dejan de solicitar la adhesión, un proceso que cabe esperar que se acelere tras la adopción de la Directiva sobre las grandes empresas y la Directiva internacional sobre el proceso de aplicación de los requisitos de los documentos de información, 28 de febrero de 2014.

<sup>(30)</sup> El concepto de venta abusiva se explica detalladamente en el punto 3.7. Este problema se superará parcialmente con la aplicación de la Directiva MiFID y la prueba de estabilidad prevista para determinados tipos de productos. Véase la nota a pie de página 3.

4.2.3.3.3. Sería posible garantizar el acceso a la indemnización financiera si se introdujera una definición única, precisa y práctica de «venta abusiva» y se aplicara una práctica reguladora paneuropea para sancionar este tipo de ventas <sup>(31)</sup>.

4.2.3.4. Protección de las víctimas en caso de insolvencia de las compañías de seguros de automóvil

20. *¿Es necesario tomar medidas para que las víctimas de accidentes de tráfico queden cubiertas por fondos de garantía de otros Estados miembros en caso de insolvencia de la compañía de seguros?*

4.2.3.5. Hay un ejemplo de buena práctica en España. El ente español «Consortio de Compensación de Seguros» actúa como asegurador en caso de que ninguna aseguradora acepte el riesgo o a falta de una aseguradora (en caso de insolvencia, por ejemplo, y siempre de manera subsidiaria). La garantía de este ente solo se aplica a entidades españolas. A fin de garantizar que las víctimas de accidentes de tráfico tengan el mismo grado de cobertura, la Comisión Europea tendrá que exigir un sistema de garantía similar en todos los Estados miembros. Se podría prever la implantación de un instrumento parecido a escala europea en los países donde no exista.

4.2.3.6. Aumentar la transparencia y la comparabilidad de los seguros complementarios

21. *¿Qué nuevas medidas podrían adoptarse para aumentar la transparencia de los productos complementarios de seguros y para que los consumidores puedan tomar decisiones informadas al adquirir estos productos? En cuanto al sector del alquiler de coches, ¿se precisan medidas específicas en relación con los productos opcionales?*

4.2.3.6.1. La nueva Directiva sobre la distribución de seguros <sup>(32)</sup> ha endurecido los requisitos de transparencia de la información impuestos a los distribuidores de seguros, incluidos (aunque con algunas restricciones, como el «umbral») los intermediarios de seguros complementarios. Además, cinco importantes empresas de alquiler de coches se comprometieron en 2015 a hacer cambios en sus sitios web para informar mejor a los consumidores de las renuncias opcionales y los productos de seguros. Se trata de pasos en la dirección correcta. Los Estados miembros tienen hasta el 23 de febrero de 2018 para transponer la Directiva sobre la distribución de seguros, de modo que aún es muy pronto para saber si se necesitan medidas adicionales. Al mismo tiempo, parece aconsejable que la Comisión controle si las empresas de alquiler de coches han cumplido sus compromisos (no solo se trata de los productos de seguros) y estudie medidas adicionales para aumentar la transparencia y prevenir el perjuicio a los consumidores.

4.2.3.6.2. En el caso del sector del alquiler de coches, es importante tener en cuenta que los requisitos de los productos de seguros opcionales suelen variar en función del perfil de riesgo del arrendatario (normalmente vinculado al límite de la tarjeta de crédito) o del número de reclamaciones relacionadas con seguros de automóviles u otras características del mercado del Estado miembro de que se trate. Pero, en cualquier caso, la información precontractual y los esfuerzos por hacer que las distintas ofertas sean comparables son importantes para los consumidores, de modo que sería recomendable esperar hasta que las exigencias de la Directiva se apliquen totalmente para analizar si se necesitan medidas adicionales.

### 4.3. **Crear nuevas oportunidades de mercado para los proveedores**

4.3.1. *Hacer frente a los retos y oportunidades que brinda la digitalización*

4.3.1.1. Ayudar a las empresas a efectuar un mejor uso de la digitalización

22. *¿Qué puede hacerse a escala europea para ayudar a las empresas a crear y prestar servicios financieros digitales innovadores en toda Europa, con los adecuados niveles de seguridad y protección del consumidor?*

4.3.1.1.1. El CESE acoge favorablemente la promoción de servicios financieros digitales innovadores en toda Europa. Sin embargo, reconoce que los bancos son los mayores proveedores de servicios financieros y que también hay que animarles a aprovechar activamente las oportunidades que brinda la revolución digital. Para ello, deben estar sujetos a las mismas normas que los competidores que ofrecen servicios similares, lo que requiere una revisión de los principales estratos de la normativa bancaria en un gran número de ámbitos a fin de que se apliquen unas condiciones de competencia idénticas en cuanto a:

<sup>(31)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 61 y DO C 18 de 19.1.2011, p. 24

<sup>(32)</sup> DO L 26 de 2.2.2016, p. 19.

- los requisitos prudenciales,
- la prestación de servicios de pago,
- la aplicación de las obligaciones relativas a los procedimientos de conocimiento de los clientes y lucha contra el blanqueo de capitales,
- las recomendaciones relativas a la seguridad en los pagos,
- la seguridad electrónica de vanguardia.

#### 4.3.1.2. Habilitar firmas electrónicas y la verificación de identidad

23. *¿Se requieren nuevas medidas para mejorar la aplicación de la legislación de lucha contra el blanqueo de capitales a escala de la UE para que los proveedores de servicios puedan identificar a distancia a los clientes, manteniendo las normas del marco actual?*

4.3.1.2.1. Aún hay diferencias entre las normas relativas a la identificación electrónica y las obligaciones de conocimiento del cliente y lucha contra el blanqueo de capitales: La normativa vigente exige que se efectúe una identificación personal y se lleven a cabo una serie de evaluaciones personales para que los clientes sean aceptados de forma permanente. Estas exigencias limitan el desarrollo de unos servicios financieros totalmente digitales, lo que, a su vez, contribuye a interponer importantes obstáculos para la aceptación de nuevos clientes y a aumentar los costes.

4.3.1.2.2. Se requieren más medidas para superar la falta de un mecanismo europeo para la identificación y firmas electrónicas debido a las diferencias en las prácticas nacionales: aunque las normas establecen unos requisitos comunes para la firma digital en los distintos Estados miembros, la forma en que los operadores locales aplican estos requisitos a escala nacional impide el reconocimiento transfronterizo de las firmas digitales; Los operadores digitales locales no están interconectados y esto limita su capacidad para ofrecer a los consumidores europeos servicios financieros totalmente digitalizados.

24. *¿Se necesitan medidas adicionales para promover la adopción y el uso de los documentos de identidad y firmas electrónicos en el sector de los servicios financieros al por menor, incluidas aquellas relativas a normas de seguridad?*

4.3.1.2.3. Sí, se necesitan medidas en lo que respecta a:

- apoyar la creación de agencias de certificación independientes para verificar la identidad de los clientes digitales y llevar a cabo investigaciones para el reconocimiento personal de los clientes,
- aclarar los aspectos contradictorios de las normas relativas a la identificación digital y a los procedimientos de conocimiento de los clientes y de lucha contra el blanqueo de capitales,
- establecer una cooperación entre las empresas financieras y los reguladores europeos y nacionales en relación con el desarrollo de unas normas comunes para la identificación digital de firmas, que también deberían ser aplicadas por las autoridades públicas y las empresas financieras,
- estudiar la posibilidad de adoptar una identificación digital y una firma digital unificadas a escala europea que *a posteriori* también servirían de base para la identificación de los consumidores en las entidades financieras.

4.3.1.3. Mejorar el acceso y las posibilidades de uso de los datos financieros

25. *¿Qué tipo de datos son necesarios, en su opinión, para las evaluaciones de solvencia?*

4.3.1.3.1. Aunque hay un acuerdo general sobre qué aspectos de la situación financiera de un cliente se deberían usar para evaluar su solvencia, las entidades de crédito recurren a sus propias evaluaciones realizadas por expertos y a sus propios métodos internos para evaluar y tramitar cada caso en particular. Por este motivo, se deberían evitar las iniciativas que obliguen a los bancos o a otras entidades de crédito a compartir la información sometida a tratamiento que hayan recabado en relación con la solvencia de sus clientes. Sin embargo, sí se podrían compartir los datos en bruto (no procesados), siempre con el permiso del cliente afectado y de conformidad con las normas de la UE de protección de datos. Con ello se mejoraría la comparabilidad de la evaluación de la solvencia.

26. *¿Requiere el aumento del uso de datos personales financieros y de otro tipo por parte de las empresas (incluidas las empresas tradicionales no financieras) medidas adicionales para facilitar la prestación de los servicios o garantizar la protección de los consumidores?*

4.3.1.3.2. Las entidades financieras se esfuerzan por familiarizarse con el comportamiento de los clientes a fin de diversificar y personalizar con mayor éxito sus productos y servicios. Sin embargo, no hay normas claras sobre cómo se deberían usar los datos recabados, incluso cuando los clientes otorgan su consentimiento. El CESE considera que sería bueno aportar una mayor claridad sobre la aplicación de las normas en este ámbito a fin de garantizar la protección de los clientes y, al mismo tiempo, permitirles beneficiarse de las innovaciones financieras.

27. *¿Deben reforzarse las obligaciones en materia de forma, contenido o accesibilidad de los historiales de solicitudes de indemnización de seguros (por ejemplo, en relación con el período incluido o el contenido) para que las empresas puedan prestar servicios transfronterizos?*

4.3.1.3.3. Los historiales de seguros contienen datos personales confidenciales de los clientes. La aseguradora de origen no puede transmitir esta información a otra parte interesada, sino solamente al cliente en cuestión. Depende del cliente facilitar el historial a una nueva aseguradora. Esto no constituye la creación de un obstáculo para los servicios transfronterizos, ya que el cliente puede trasladar su historial al país que prefiera. Por su parte, la Comisión, con la colaboración de la AESPJ, debería examinar distintas formas de fomentar la normalización del intercambio del historial de solicitudes entre aseguradoras y la aceptación de los sistemas bonus/malus.

4.3.1.4. Facilitar la prestación de servicios posventa

28. *¿Se requieren nuevas medidas para ayudar a las empresas a prestar servicios posteriores al contrato en otro Estado miembro sin una filial o sucursal?*

4.3.1.4.1. Los servicios posventa en otro Estado miembro no deberían diferir de los del país en el que los productos en cuestión estén disponibles. Esto significa que el producto y los servicios posventa relacionados con él deberían ser considerados como un todo de cara al suministro transfronterizo de productos financieros. Se debe garantizar la aplicación de este principio, ya que, de lo contrario, los consumidores se encontrarían en condiciones de desigualdad. Es importante que las autoridades reguladoras pertinentes controlen la aplicación de este principio.

4.3.1.4.2. Las plataformas que apoyen a las empresas (compañías) a la hora de ofrecer sus productos a escala transfronteriza deberían incluir también secciones para los servicios posventa. Una forma práctica de ofrecer estos servicios posventa es alentar a las empresas a formar grupos y trabajar juntas para conseguir una escala de operaciones suficiente.

4.3.1.5. Hacia la armonización de los procedimientos de insolvencia de las personas físicas, tasación de bienes y ejecución de garantías

29. *¿Se requieren nuevas medidas para alentar a las entidades de crédito a que concedan hipotecas o préstamos transfronterizos?*

4.3.1.5.1. El principal problema en este sentido es el cobro forzoso de deudas en caso de que los prestatarios no puedan cumplir las obligaciones del contrato de crédito. A la luz de esta situación, las entidades de crédito no consideran que la concesión transfronteriza de créditos hipotecarios sea una propuesta atractiva, de modo que se necesitan nuevas medidas para estimular el mercado interior de la UE en este ámbito.

4.3.1.5.2. Las hipotecas y los préstamos se encuentran entre los productos financieros cuya comercialización a escala transfronteriza afronta numerosos obstáculos difíciles de superar. De hecho, puede que, de toda la gama de servicios financieros, estos sean los productos para los que se requiera más tiempo para superar los obstáculos. Por consiguiente, en esta fase, es mejor centrar los esfuerzos iniciales en otros servicios financieros al por menor para los que haya menos obstáculos y adquirir experiencia práctica e impulso trabajando activamente en ellos.

4.3.2. *Cumplimiento de normativas diferentes en los Estados miembros de acogida*

4.3.2.1. Facilitar a las empresas el cumplimiento de los requisitos legales aplicables en otros Estados miembros

30. *¿Es necesario adoptar medidas a escala de la UE para que los gobiernos o autoridades nacionales competentes de los Estados miembros presten asistencia práctica (por ejemplo, mediante ventanillas únicas) para facilitar las ventas transfronterizas de servicios financieros, especialmente de empresas o productos innovadores?*

4.3.2.1.1. La aplicación de la legislación europea en muchos ámbitos, como el de la oferta de productos de inversión por mencionar uno, no es coherente y presenta contradicciones en los distintos Estados miembros. Como resultado, se necesita el apoyo de las autoridades nacionales para eliminar la sobreregulación.

Otra buena iniciativa es la red SOLVIT, que presta a las empresas apoyo a escala europea cuando afrontan problemas con las autoridades públicas que no están aplicando correctamente la normativa de la UE. Por su parte, las ventanillas únicas ofrecen ayuda a las empresas con respecto a sus obligaciones en la prestación de servicios transfronterizos <sup>(33)</sup>.

4.3.2.1.2. Capitalizando la experiencia de SOLVIT, resulta lógico que se hagan esfuerzos por conseguir una solución orientada específicamente a los productos financieros, así como a una mejor cooperación y coordinación entre los reguladores nacionales, incluida la ayuda de los reguladores para que las empresas innovadoras comprendan sus obligaciones.

31. *¿Qué pasos contribuirían a facilitar que las empresas aprovechen la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios para productos innovadores (como una mejor cooperación entre los supervisores del Estado miembro de origen y los del de acogida)?*

4.3.2.2. Aprovechar plenamente la libertad de establecimiento

Para los aseguradores, suele ser necesaria una presencia local, con el fin de mejorar el conocimiento de los consumidores sobre el terreno y de los riesgos que deben cubrirse. La libertad de establecimiento sobre el terreno es, por lo tanto, esencial para los aseguradores como las compañías mutuas de seguros. El hecho de que no exista un reconocimiento europeo de las formas de empresas de economía social, incluidas las mutuas de seguros, impide el establecimiento de este tipo de empresas en los Estados miembros que no las reconocen, lo que dificulta su desarrollo transfronterizo, así como el desarrollo de los mercados y la competencia. El CESE pide a la Comisión, al Consejo de la Unión Europea, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que impulsen el reconocimiento del modelo mutualista en la Unión Europea.

4.3.2.3 Crear regímenes autónomos o más armonizados en toda la UE

32. *¿Para qué servicios financieros al por menor podrían ser más eficaces la normalización o los regímenes de participación voluntaria, para superar las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros?*

4.3.2.3.1. Desde el punto de vista de la distribución transfronteriza, merecen atención las siguientes cuestiones:

- la identificación del cliente a través de certificados electrónicos. El CESE está convencido de que se debe llevar un registro a escala europea de los emisores reconocidos de certificados electrónicos (por ejemplo, por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados) cuando se prestan servicios financieros a distancia,
- la posibilidad de que los proveedores de servicios financieros conozcan el historial de crédito de los clientes. Llevar un registro de crédito a escala europea es indispensable para la oferta transfronteriza de servicios financieros, en particular los relacionados con la concesión de créditos,
- los procedimientos para ejecutar la garantía pignorada para la concesión de un préstamo. Habría que canalizar recursos y esfuerzos destinados a crear un marco legislativo unificado a escala de la UE para la ejecución de garantías en la prestación transfronteriza de servicios financieros,
- en cuanto a los productos de seguros, los que consisten en proporcionar una indemnización son más fáciles de normalizar. El cliente recibe una cantidad de dinero sin importar dónde se encuentre; la empresa solo tiene que poder evaluar el riesgo. Un buen ejemplo de ello sería el seguro de vida. Sin embargo, en el caso de los productos de seguros que consisten en la prestación de un servicio (como la reparación de daños), la normalización y la portabilidad no son posibles. Ocurre sobre todo en el caso de productos como los seguros de salud.

<sup>(33)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_es.htm)

33. *¿Se requieren nuevas medidas a escala de la UE en relación con el principio de la ubicación del riesgo en la legislación sobre seguros y para aclarar las normas de interés general en el sector de los seguros?*

4.3.2.3.2. La ubicación del riesgo suele ser el lugar de residencia habitual del tomador del seguro, con algunas excepciones en casos de bienes inmuebles para los que se toma como referencia la ubicación del inmueble. Este principio suele estar normalizado en todo el mundo y tiene consecuencias legales y fiscales para las partes implicadas. El CESE considera que el principio de la ubicación del riesgo en los seguros es adecuado para el fin pretendido. Sin embargo, entiende que las normas relativas al «interés general» necesitan ser revisadas, ya que dan a los Estados miembros la posibilidad de adoptar una legislación que es probable que obstaculice la distribución transfronteriza de productos de seguros.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor»**

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

**Ponente: Denis MEYNENT**

El 22 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor»*

[COM(2015) 626 final].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 216 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE lamenta que, en la Comunicación sometida a examen, la Comisión no presente propuestas más concretas y se limite a enumerar las posibilidades sin pronunciarse al respecto, lo que va en detrimento de la correcta estructuración del debate.

1.2. Los derechos de autor siguen siendo un medio fundamental para la protección y justa remuneración de los autores y los participantes en la difusión de las obras y espectáculos por las redes digitales interconectadas.

1.3. El CESE pide que se ratifique rápidamente el Tratado de Marrakech; las excepciones en materia de educación, investigación científica e intercambio de conocimientos también deben ser una prioridad; asimismo, defiende la digitalización de las obras huérfanas.

1.4. El CESE considera que es posible y deseable una unificación europea en materia de copia privada. Un porcentaje significativo de los ingresos procedentes de la remuneración por copia privada lógicamente debería orientarse hacia la financiación de la creación literaria y artística y la promoción de la diversidad cultural, así como los bienes comunes en materia de educación e investigación, por ejemplo.

1.5. El CESE aconseja crear un contexto jurídico que favorezca al mismo tiempo la creación de obras amparadas por el derecho de autor y la participación de nuevos modelos de licencias y nuevos modelos de negocio en la construcción del mercado único europeo, preservando al mismo tiempo la libertad contractual y los derechos de los autores y creadores a beneficiarse plenamente de los resultados de su creación.

1.6. El CESE considera que el reglamento es el instrumento preferido de la construcción del mercado único digital; asimismo, debería consolidarse el derecho vigente.

1.7. El CESE insta a la Comisión a realizar estudios e investigaciones en profundidad sobre los modelos de negocio relacionados con las licencias libres, sobre su importancia económica actual y potencial, sobre los ingresos y los puestos de trabajo que podrían generar en los diversos campos, así como sobre las eventuales propuestas jurídicas que podrían ser útiles para su promoción y uso.

1.8. El CESE estima que la diversidad cultural de Europa ocupa un lugar central en la identidad europea y debe fomentarse y promoverse entre los Estados miembros.

1.9. En la lucha contra las infracciones de los derechos de autor, es prioritario eliminar y castigar las violaciones a escala comercial; la cooperación y el intercambio de información entre los órganos policiales y las administraciones judiciales de los Estados miembros son indispensables a este respecto.

1.10. Debería abordarse la cuestión de la transferencia de valor en el entorno en línea del que actualmente se benefician intermediarios autoproclamados que eluden la obligación de obtener el consentimiento de los creadores y remunerarlos.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1. El plan de acción que se examina pretende modernizar las normas europeas sobre los derechos de autor. En su Comunicación, la Comisión establece los elementos esenciales para hacer realidad su estrategia para un mercado único digital: ampliar el acceso a los contenidos en toda la Unión Europea, prever excepciones a los derechos de autor, crear un mercado más justo y luchar contra la piratería comercial fomentando al mismo tiempo la unificación a largo plazo de los derechos de autor.

2.2. La Comunicación presenta en concreto una propuesta de Reglamento sobre la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea <sup>(1)</sup> que constituiría un nuevo derecho para los consumidores europeos y debería convertirse en una realidad en 2017, año en que también se abolirán las tarifas de itinerancia (o *roaming*) en la Unión.

## 3. Introducción

3.1. Los movimientos digitales entre los Estados europeos son muy bajos (4 % del total), mientras que la mayoría de los servicios digitales se encuentran en los Estados Unidos y el resto de los movimientos se realiza dentro de las fronteras. Por ahora, el mercado único digital europeo está muy poco desarrollado. Las barreras se mantienen y obstaculizan en especial los intercambios culturales para numerosas minorías lingüísticas europeas, distribuidas a ambos lados de varias fronteras nacionales.

3.2. En su programa «Un nuevo comienzo para Europa» <sup>(2)</sup>, el presidente de la Comisión da prioridad a la realización de un gran mercado digital conectado para todos los Estados de la UE, sin discriminación nacional.

3.3. Los derechos de autor constituyen el sustento jurídico de la creación y el fundamento de la remuneración de los autores, creadores, intérpretes y otros titulares de derechos, y más en general del ecosistema de las actividades e industrias culturales y creativas. El derecho de autor es un derecho territorial, diferente de un Estado miembro a otro. Confiere derechos exclusivos y sustantivos en todos los casos a los titulares de los derechos, que perciben ingresos no solo por las licencias, sino también por mera posibilidad de que la obra se pueda copiar en otros soportes o pueda ser cedida a un tercero por parte del adquirente de una licencia, sin que sea necesario probar que dicha copia se ha realizado efectivamente (canon por copia privada e impuesto sobre los soportes vírgenes susceptibles de ser utilizados para una copia ilegal); incluso pueden ser constitutivas de delito acciones que los usuarios realizan de buena fe y de manera honrada, frente a otros Estados en las que se permiten.

3.4. Las exclusiones y las limitaciones a los derechos de autor son mínimas en todos los Estados. Concebidos en la época de la impresión en papel, y para las tecnologías del momento, en primer lugar la edición de libros y posteriormente la publicación de periódicos y revistas y la impresión de partituras, los derechos de autor no se han adecuado completamente a la civilización digital y a las redes interconectadas de banda ancha, en evolución permanente, lo que debe señalarse. En otras áreas como las nuevas formas de acceso a la música y las creaciones audiovisuales, la complejidad de la gestión de los derechos ha aumentado como consecuencia de la fragmentación del repertorio, lo que deberá resolver la nueva Directiva sobre la gestión colectiva de los derechos de autor <sup>(3)</sup>. Desde el disco de cera hasta el DVD, poco había cambiado, sobre todo en lo que respecta a la distribución o el préstamo de obras. Las nuevas tecnologías han transformado por completo el modelo, y casi todas las tiendas de venta de discos y de DVD han desaparecido en favor de nuevas formas de distribución o de préstamo digital en línea. Lo mismo ocurre con el cine, la televisión y todas las artes que se puedan emitir en línea.

3.5. La falta de una evolución significativa del derecho aplicable impide aprovechar plenamente todas las posibilidades que brindan la digitalización de las obras y las creaciones inmateriales, y su circulación en una red que se desarrolla y se universaliza con mucha rapidez.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 627 final (véase la página 86 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf)

<sup>(3)</sup> DO L 84 de 20.3.2014, p. 72; DO C 44 de 15.2.2013, p. 104.



#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE lamenta que, en la Comunicación sometida a examen, la Comisión no presente propuestas más concretas y se limite a enumerar las posibilidades sin pronunciarse al respecto, lo que va en detrimento de la correcta estructuración del debate.

4.2. En su dictamen de 26 de octubre de 2006 <sup>(4)</sup>, el CESE insta especialmente a la Comisión a presentar propuestas para la promoción y la protección de las licencias libres, en concreto la Licencia Pública General (GPL) para la documentación técnica o la licencia «Creative Commons» para las obras literarias y artísticas. Pero a pesar de la importancia de este tema, la gran mayoría de servidores y granjas de servidores en todo el mundo operan con licencias libres, como Debian, o GPL para GNU/Linux, y es obligado señalar que desde entonces la Comisión no ha presentado ninguna propuesta en este sentido.

4.3. Esto es perjudicial para el desarrollo de los movimientos de datos y de servicios fuera de las fronteras en el mercado único europeo. Las licencias «Creative Commons» y el dominio público constituyen en efecto nuevos territorios universales que han traído consigo la digitalización y la red interconectada, mientras que la fragmentación del Derecho crea tantos obstáculos como barreras fronterizas para los intercambios transfronterizos.

4.4. Los derechos deben permitir la liberación del fabuloso potencial que internet ofrece a los autores y creadores, por un lado, y a los usuarios, por otro lado, en lugar de imponerles obligaciones y limitaciones. La legislación europea debería permitir eliminar un máximo de obstáculos en los intercambios transfronterizos respecto de las lenguas minoritarias dentro de la Unión Europea y para facilitar el acceso a los servicios y a las obras.

4.5. En lugar de temer estos avances, los titulares de derechos deberían más bien aprovechar las oportunidades. Libre no significa automáticamente gratuito, y los sistemas informáticos libres, por ejemplo, permiten un modelo de negocio diferente, basado en el servicio y creador de empleos, a diferencia de determinadas prácticas actuales que favorecen la renta del propietario y su protección jurídica.

4.6. El CESE insta una vez más a la Comisión a realizar estudios e investigaciones en profundidad sobre los modelos de negocio relacionados con las licencias libres, sobre su importancia económica actual y potencial, sobre los ingresos y los puestos de trabajo que podrían generar en los diversos campos, así como sobre las eventuales propuestas jurídicas que podrían ser útiles para su promoción y uso.

4.7. Experiencias como la puesta en línea con licencias libres de publicaciones científicas, informes de investigaciones realizadas con la contribución de subvenciones públicas, series de estudios universitarios para compensar el coste desproporcionado de la educación superior en algunos Estados, a imagen de todos los cursos ofrecidos por el MIT, merecen una gran atención y deben estudiarse de cara a su posible aplicación en la UE (MOOC). En esta perspectiva, la educación superior y la cultura se convierten en bienes comunes que promueven la realización de la sociedad del conocimiento cuyo desarrollo deseamos en la UE.

4.8. El modo de producción cambia y los bienes y servicios inmateriales distribuidos por las redes interconectadas constituyen un nuevo horizonte de desarrollo económico y de creación de empleo y de empresas innovadoras. Los patrones de consumo han empezado a cambiar y estos nuevos métodos se imponen con rapidez, pero hay que ser claros: a pesar de esto, el mercado único europeo todavía no existe con respecto a los proveedores de servicios inmateriales actuales. Ello se debe en primer lugar a las preferencias y prácticas culturales diferentes en los distintos Estados miembros, la lengua hablada por los consumidores y también a la fragmentación de las normas sobre los derechos de autor que no facilita el desarrollo del mercado europeo ni la creación de licencias multiterritoriales e incluso europeas.

4.9. El CESE aconseja crear un contexto jurídico que favorezca al mismo tiempo la creación de obras amparadas por el derecho de autor y la participación de nuevos modelos de licencias y nuevos modelos de negocio en la construcción del mercado único europeo, preservando al mismo tiempo la libertad contractual y los derechos de los autores y creadores a beneficiarse plenamente de los resultados de su creación. Estos nuevos modelos se pueden desarrollar de forma paralela a los modelos que figuran en los tratados de la OMPI. Esta cuestión debe ser parte integrante de la estrategia digital que la Comisión anunció en mayo de 2015 y del plan de modernización de los derechos de autor sometido a examen.

---

<sup>(4)</sup> DO C 324 de 30.12.2006, p. 8.

4.10. Las excepciones constituyen otra barrera; el CESE pide a los Estados miembros que ratifiquen lo antes posible el Tratado de Marrakech por el que se establece una excepción para las personas ciegas o con discapacidad visual. La UE firmó este Tratado, pero solo los Estados miembros pueden ratificarlo a título individual para su entrada en vigor. El CESE recomienda a la Comisión que siga el dictamen del Parlamento Europeo de 9 de julio de 2015 y aliente a los Estados miembros a que ratifiquen lo antes posible este importante Tratado, cuya negociación resultó muy difícil debido a las actitudes conservadoras de determinadas partes interesadas. Por lo demás, el Comité insta al Consejo Europeo a que haga todo lo posible para acelerar el proceso de ratificación.

4.11. También debe reforzarse la producción de obras accesibles a las personas ciegas o con discapacidad visual, ya que no pueden consultar más del 95 % de los libros en la actualidad.

4.12. Se deberían tener en cuenta otras excepciones relacionadas con la digitalización y las redes, en particular en lo que respecta a la investigación pública, la digitalización por parte de las bibliotecas universitarias y públicas de las obras literarias de dominio público o huérfanas, el préstamo de libros digitales y de soportes de audio y vídeo, dado el rápido crecimiento de los lectores digitales y de una amplia variedad de nuevos soportes. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que algunas industrias tecnológicas intentan recuperar la protección de lo que ya es de dominio público, restringiendo el acceso por motivos comerciales.

4.13. La zonificación geográfica también obstaculiza la difusión de las obras. Esto afecta a todos los usuarios potenciales, pero sobre todo a las numerosas minorías lingüísticas en la UE, debido a las diferencias entre el mapa político y el mapa lingüístico de Europa, un legado de la historia y el resultado de las guerras de los siglos XIX y XX. El auge de los discursos populistas y nacionalistas confiere una dimensión política urgente a la solución del problema. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue ampliamente ratificada pero, por ejemplo, el impacto cultural de los programas de televisión en lenguas regionales se reduce en gran medida por las barreras actuales.

4.14. El CESE estima que la diversidad cultural de Europa ocupa un lugar central en la identidad europea y debe fomentarse y promoverse entre los Estados miembros.

4.15. Estas cuestiones son una prioridad para el CESE, que anima a la Comisión a considerar sus propuestas, que no entran en conflicto con los tratados internacionales sobre derechos de autor y pueden abrir nuevos espacios para la realización del mercado único digital de la UE.

## 5. Observaciones específicas

5.1. Se necesitarán cambios más sustanciales en un futuro muy cercano, en referencia a la estrategia de dieciséis iniciativas publicada en mayo de 2015 y a las observaciones generales anteriores que ofrecen una iniciativa nueva e importante para promover los bienes comunes, la interoperabilidad y las relaciones transfronterizas y las licencias libres. En sus dictámenes sobre los derechos contractuales digitales (INT/775) y la economía colaborativa y la autorregulación (INT/779), el CESE reconoce la importancia que revisten los derechos de autor para la delimitación correcta de los derechos de las partes interesadas en los contratos digitales y la economía colaborativa.

5.2. El CESE observa con interés que la Comisión establece claramente que es necesario adaptar las normas sobre derechos de autor de la UE, de manera que todos los agentes del mercado y los ciudadanos puedan aprovechar las oportunidades que ofrece este nuevo entorno, y que se precisa un marco jurídico más europeo que supere la fragmentación y las fricciones dentro de un mercado único operativo. El Comité comparte este objetivo pero señala que los gobiernos se están posicionando en una defensa de la territorialidad como única forma de garantizar la financiación de la creación. Existen otros medios y deben ser explorados, y no se debe cerrar la puerta antes de que se puedan estudiar las alternativas de manera objetiva.

5.3. El Comité no cree que el inmovilismo y la negativa a realizar cambios relacionados con los derechos de autor respondan a los rápidos cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de servicios y de distribución que se producen y se desarrollan necesariamente con la evolución de internet y de las redes, así como de la banda ancha. Está de acuerdo con la Comisión en que convendría «en su caso, adaptar la normativa sobre derechos de autor a las nuevas realidades tecnológicas, a fin de que siga respondiendo a sus objetivos».

5.4. Se pone de manifiesto una gran variabilidad, que podría verse incrementada en el futuro en lo que respecta a las excepciones que están estrechamente relacionadas con la educación, la investigación y el acceso al conocimiento. Esto puede ir desde el simple uso con fines de ejemplo o ilustración hasta —en la práctica cuando no en la ley— la disponibilidad sin limitaciones de obras, libros o cursos para la enseñanza.

5.5. La Directiva 2001/29 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(5)</sup> sobre los derechos de autor contiene una lista de excepciones. La cuestión de la aplicación de los elementos de esta lista y su evolución debería debatirse de acuerdo con las prácticas de la democracia participativa, a fin de hacer progresar las opiniones individuales y colectivas y obtener una normativa europea coherente y unificada relativa a las excepciones, que deberán precisarse y definirse mejor con objeto de facilitar su aplicación. El CESE coincide con la Comisión en que las excepciones en materia de educación, investigación científica e intercambio de conocimientos deben ser una prioridad; al mismo tiempo, se debe emprender el estudio de otros bienes comunes a fin de prepararse para el futuro.

5.6. El CESE considera que es posible y deseable una unificación europea en materia de copia privada. Apoyará la acción de la Comisión en este sentido, tan pronto como sea posible, porque las diferencias nacionales constituyen un obstáculo considerable para el mercado único de bienes electrónicos, a pesar de que han surgido nuevos soportes. La coherencia es esencial para la libre circulación de los bienes que requieren tales soportes. La distribución de los ingresos derivados de los cánones sobre los soportes debe tener en cuenta que la mayoría de ellos no están destinados a la copia de obras protegidas por derechos de autor; una parte sustancial de los recursos se debería orientar lógicamente a la financiación de la creación y la promoción de la diversidad cultural, como ya ocurre en determinados Estados, y a los bienes comunes en materia de educación e investigación, por ejemplo.

5.7. El Comité está convencido de que el principio de neutralidad debe seguir siendo un elemento consustancial a internet con el fin de garantizar la igualdad estricta de los consumidores independientemente de su poder económico. La neutralidad de la red es un principio fundamental de internet que asegura que los operadores de telecomunicaciones no discriminan las comunicaciones de sus usuarios, sino que siguen siendo simples transmisores de información. Este principio permite a todos los usuarios, independientemente de sus recursos, el acceso a la misma red en su conjunto. Esta definición y la afirmación de la protección de dicha neutralidad deben figurar de manera clara en la legislación europea.

5.8. En la lucha contra las infracciones de los derechos de autor, es prioritario eliminar y castigar las violaciones a escala comercial que privan a los autores de una gran parte de sus rentas. El Comité ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre los problemas de la lucha contra los productos falsificados y todas las formas de violación de los derechos de autor y derechos conexos; por lo tanto, remite a sus dictámenes anteriores, teniendo en cuenta que siguen siendo plenamente válidos <sup>(6)</sup>.

5.9. Los derechos de autor siguen siendo un medio fundamental para la protección de los autores y los participantes en la difusión de las obras y espectáculos por las redes digitales interconectadas. Para adaptarse a los veloces cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de distribución y servicios, los derechos de autor tienen que evolucionar. Esta modernización ha de producirse en un marco que permita garantizar los derechos de los creadores e intérpretes, una remuneración justa por su esfuerzo creativo, su vinculación al éxito comercial de las obras y el mantenimiento de un elevado nivel de protección y financiación de las obras. En particular, es necesario revisar el estatuto jurídico de los servicios de las plataformas en línea desde el punto de vista de los derechos de autor. Aunque constituyen el medio principal a través del cual los usuarios acceden actualmente a los contenidos en línea, los prestadores de servicios de plataforma afirman que son meros intermediarios técnicos, por lo que se niegan a remunerar a los creadores de contenidos. Este tipo de planteamiento socava la eficiencia del mercado, distorsiona la competencia y reduce el valor global de los contenidos culturales en línea.

5.10. La negativa a adaptarse a la naturaleza global de internet, a la banda ancha y a las nuevas expectativas de los consumidores puede poner en peligro un derecho útil para el progreso de las obras intelectuales y su difusión. Sin embargo, habrá que aceptar excepciones justificadas por los derechos de otras partes interesadas, cuyas necesidades sociales están cambiando, como las personas con discapacidad, los estudiantes o las bibliotecas públicas. Será necesario que los Estados miembros adopten nuevos cambios de cara a la «europeización» continua de los derechos de autor y de los derechos conexos, ya que de hecho son los Estados los que tiene las principales claves de acceso jurídicas a los cambios que se avecinan.

<sup>(5)</sup> DO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

<sup>(6)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 72; DO C 44 de 15.2.2013, p. 104; DO C 68 de 6.3.2012, p. 28; DO C 376 de 22.12.2011, p. 66; DO C 376 de 22.12.2011, p. 62; DO C 18 de 19.1.2011, p. 105; DO C 228 de 22.9.2009, p. 52; DO C 306 de 16.12.2009, p. 7; DO C 182 de 4.8.2009, p. 36; DO C 318 de 29.10.2011, p. 32; DO C 324 de 30.12.2006, p. 8; DO C 324 de 30.12.2006, p. 7; DO C 256 de 27.10.2007, p. 3; DO C 32 de 5.2.2004, p. 15.

5.11. El CESE considera que el reglamento es el instrumento preferido de la construcción del mercado único digital, ya que la diversidad de las legislaciones nacionales demuestra, sin duda, el bloqueo casi total que esta constituye y que habrá que superar mediante el diálogo entre todos los interesados sin discriminación, incluidos los representantes de las licencias de software y contenidos libres y de los nuevos servicios y modelos comerciales resultantes. También se debe profundizar en el análisis de los obstáculos para la concesión de licencias multiterritoriales y las formas de superarlos.

5.12. La fuerza de los intereses diversos y los prejuicios en materia de derechos de autor es tal que puede que solo sea posible progresar paso a paso, sobre la base de una evaluación rigurosa y respuestas proporcionadas, pero se ha de hacer todo lo posible para entrar verdaderamente en la sociedad del conocimiento y de la información, la única capaz de sacar a Europa del bache y de la crisis que ponen en peligro los fundamentos mismos de la idea europea. El interés general debería prevalecer sobre determinados intereses particulares en una economía social de mercado dinámica.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales»**

[COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

y la

**«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes»**

[COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

(2016/C 264/07)

**Ponente: Jorge PEGADO LIZ**

El 18 y el 21 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales»*

COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)

y la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes»*

COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 61 en contra y 44 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE apoya la necesidad y la conveniencia de regular algunas de las cuestiones contempladas en la Comunicación de la Comisión [COM(2015) 633 final], en particular las recogidas en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales.

1.2. No obstante, considera que otros factores, que identifica, son mucho más importantes que la regulación de los derechos contractuales en los contratos de compraventa de bienes muebles materiales en línea, y más decisivos y prioritarios para los objetivos que la Comisión se propone de crear un mercado único digital, pues representan obstáculos mayores al desarrollo del comercio transfronterizo.

1.3. Aun así, en relación con los aspectos abordados, el CESE discrepa del fundamento jurídico elegido por la Comisión y propone el artículo 169 del TFUE.

1.4. Y de ello se desprende que, en principio, las medidas que adopte deban basarse en las directivas de armonización mínima, como se desprende del apartado 2, letra a), y el apartado 4 del mismo artículo, lo que en general ha sido aceptado por el legislador europeo.

1.5. El CESE considera que la regulación de estas materias mediante dos directivas, en lugar de un único instrumento, solo es aceptable por motivos de urgencia y de oportunidad en la regulación del comercio en línea de contenidos digitales.

1.6. También considera que no está suficientemente justificada la opción elegida de la plena armonización en lugar de optar por otra como, por ejemplo, la de los contratos modelo certificados por un sello de la UE o una armonización mínima con arreglo al artículo 169 del TFUE.

1.7. En cuanto a los aspectos ahora regulados de forma aislada en la propuesta relativa a los contratos de compraventa de bienes muebles materiales en línea, considera más correcta su regulación conjunta en el momento de la revisión de la Directiva 1999/44/CE, en la que se les dedica un capítulo en el marco del programa REFIT relativo a la legislación en materia de consumidores.

1.8. Por otra parte, con la propuesta de la venta en línea de bienes materiales, la Comisión creó dos sistemas, dispensando un tratamiento distinto a la venta de bienes en línea y fuera de línea, lo que es inaceptable.

1.9. De confirmarse la intención de la Comisión en su forma actual, el CESE formula toda una serie de mejoras de las propuestas con el fin de no rebajar los derechos de los consumidores y garantizar, tal como exige el TFUE, un alto nivel de protección.

1.10. Se hace especial hincapié en la regulación de la venta de contenidos en línea, que considera prioritaria, y sobre la que, por razones pragmáticas, acepta la fórmula propuesta por la Comisión de armonización máxima selectiva.

1.11. Sin embargo, en este ámbito se registran grandes faltas de previsión y defectos de formulación, incompatibles con una armonización máxima, lo que genera dificultades insuperables de transposición y aplicación en los Estados miembros, que pretenden corregir con una serie de propuestas específicas.

## **2. Introducción: una Comunicación, dos propuestas de Directiva**

2.1. Con la Comunicación sometida a examen, la Comisión da el primer paso en la ejecución de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa <sup>(1)</sup> y lleva a cabo una de las medidas más importantes de su programa de trabajo para 2015 <sup>(2)</sup>. La propuesta se propone «mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios en línea en toda Europa» y está integrada por los dos instrumentos jurídicos siguientes:

- a) una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales;
- b) una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes.

2.2. Consciente de que, desde un punto de vista sistemático, los principales aspectos de estas dos propuestas están estrechamente relacionados con la Directiva sobre la venta de bienes de consumo <sup>(3)</sup>, la Comisión señala que «son lo más coherentes posible». Explica, no obstante, que decidió «adoptar dos instrumentos legislativos, dado que la especificidad del contenido digital requiere varias normas que deben ser reguladas de manera diferente a los bienes» y que «el rápido desarrollo tecnológico y comercial de los contenidos digitales exigirá una revisión de la aplicación de dicha Directiva», y también para justificar la «integración [de esas disposiciones] en un único instrumento jurídico, a saber, la Directiva sobre el suministro de contenidos digitales».

2.3. Con estas dos propuestas, la Comisión pretende alcanzar cinco objetivos:

- a) reducir los costes derivados de las diferencias entre las normativas en materia de contratos;
- b) generar seguridad jurídica para las empresas;
- c) ayudar a los consumidores a sacar provecho de las compras transfronterizas en línea en la UE;
- d) atenuar el perjuicio sufrido por los consumidores por contenidos digitales defectuosos;

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE: DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 910 final.

<sup>(3)</sup> DO L 171 de 7.7.1999, p. 12.

e) buscar un equilibrio general entre los intereses de los consumidores y los de las empresas, y mejorar la vida cotidiana.

2.4. La Comisión considera que en ambos casos la armonización «selectiva» es el método más adecuado. Se armonizarán plenamente las normas aplicables a los contratos de suministro de contenidos digitales y de compraventa de bienes en línea, así como los derechos y obligaciones imperativos de las partes en los contratos de suministro de contenidos digitales y de compraventa de otros bienes en línea. Esto abarca casi todas las disposiciones de la Directiva, salvo las normas relativas a la celebración, la validez y los efectos de los contratos, incluidas las consecuencias de la resolución de un contrato (artículo 1, apartado 4, de la propuesta de Directiva relativa a la venta a distancia), y a determinados aspectos de su ejecución.

2.5. La Comisión limita de forma expresa el ámbito de aplicación a las cláusulas de Derecho contractual que rigen las interacciones entre empresas y consumidores, por no haber, como se indica en la evaluación de impacto (p. 23), pruebas que sugieran que las diferencias en el Derecho contractual impiden a las empresas de la UE comprar en línea a otros Estados miembros. Reconoce que las pymes, por ser los actores más débiles con menor poder de negociación, también afrontan problemas relacionados con el Derecho contractual, especialmente cuando utilizan contenidos digitales. Sin embargo, teniendo en cuenta, en particular, las posiciones expresadas por terceros interesados y por los Estados miembros, la Comisión decidió analizar esta cuestión en el contexto de otras iniciativas anunciadas en la Estrategia para el Mercado Único Digital.

2.6. En cuanto al instrumento jurídico elegido, la Comisión justifica la elección de una directiva en vez de un reglamento por la convicción de que las directivas son instrumentos más adecuados, ya que conceden a los Estados miembros libertad en la forma de transposición al Derecho nacional. A su juicio, esta elección, sumada a una armonización plena y selectiva de los derechos imperativos del consumidor, garantizará un equilibrio adecuado entre un alto nivel de protección del consumidor en la UE y oportunidades significativamente mayores para las empresas.

2.7. Al parecer, la Comisión encuentra la justificación económica de las presentes Directivas en determinados presupuestos, entre los que destacan:

a) el mercado europeo del comercio electrónico todavía tiene un gran potencial de crecimiento que aprovechar;

b) la creación de un mercado único digital generará más crecimiento en Europa;

c) las empresas de la UE podrán mejorar su competitividad al vender con más facilidad a un mercado más amplio que el constituido por los mercados nacionales;

d) reconocer a los consumidores unos derechos uniformes con un alto nivel de protección potenciará su confianza a la hora de comprar en el extranjero;

e) si se eliminaran los obstáculos relacionados con el Derecho contractual, unas 122 000 empresas más venderían en línea más allá de sus fronteras nacionales. El valor del comercio transfronterizo de la UE podría aumentar en cerca de 1 000 millones EUR. El aumento de la competencia al por menor en línea dará lugar al descenso de los precios minoristas en todos los Estados miembros, con una media de  $-0,25\%$  a escala de la UE, lo que hará que se incremente directamente el consumo de las economías domésticas de la UE en aproximadamente 18 000 millones EUR;

f) por otro lado, la mayor oferta de productos y servicios también se traducirá en un mayor bienestar de los consumidores. Entre 7,8 y 13 millones de nuevos consumidores empezarán a realizar compras transfronterizas en línea. En general, se espera que el PIB real de la UE se incremente en unos 4 000 millones EUR al año.

2.8. Sin embargo, para alcanzar los resultados anunciados no bastan las dos Directivas ahora propuestas; forman parte de un paquete mayor de medidas, en el que la Comisión destaca, en particular:

a) propuesta de Reglamento sobre la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea;

- b) desarrollo de los servicios transfronterizos de gran calidad de entrega de paquetes;
- c) supresión del bloqueo geográfico;
- d) entrada en servicio de la plataforma de resolución de litigios en línea <sup>(4)</sup>.

2.9. Por último, la Comisión destaca la importancia de «actuar sin más dilación» antes de que sea demasiado tarde, ya que todo retraso en el ámbito de los contenidos digitales conlleva el riesgo de que surjan disposiciones nacionales que provoquen la fragmentación del mercado único e interpongan obstáculos a la participación de consumidores y proveedores en las transacciones transfronterizas.

### 3. Observaciones generales

3.1. Supuestamente, en el estudio adjunto de evaluación de impacto se deberían encontrar los fundamentos de naturaleza económica y psicológica que demostrarían la relación entre las medidas legislativas propuestas y el aumento de volumen del comercio electrónico, así como su necesaria repercusión en el crecimiento a escala europea. Sin embargo, de un análisis detallado no se desprende con certeza que los datos de que se parte y a los que se llega sean absolutamente fiables, que no influyan en ellos otros factores y que otras opciones no producirían mejores resultados.

3.1.1. Incluso admitiendo como seguros los datos estadísticos de partida, según los cuales el 62 % (p. 10) de los comerciantes europeos, que corresponden a más de 122 000 empresas, y más del 13,5 % (p. 13) de los consumidores, es decir, más de 8 a 13 millones de consumidores, lo que elevaría el número total a 70 millones, empezarán a realizar operaciones transfronterizas en línea si se eliminasen los obstáculos indicados y los costes adicionales directamente resultantes del sistema legal en vigor, no se puede determinar con certeza el aumento del volumen de negocios que justificaría el consiguiente aumento estimado del PIB europeo en un 0,03 %, equivalente a unos 4 000 millones EUR, como consecuencia necesaria y exclusiva; ahora bien, no hay duda, en cambio, de que cada empresa tendrá que soportar como promedio un coste de 7 000 EUR para adaptar los instrumentos contractuales al nuevo régimen.

3.1.2. Por otro lado, tampoco se cuantifica debidamente en dicho estudio que otros factores, como la cuestión lingüística o los regímenes fiscales, la calidad, el coste y la disponibilidad de servicios de internet de alta velocidad, el riesgo de fraude, los costes judiciales, la seguridad de los medios de pago, la certificación de la identidad y la idoneidad de los vendedores o la falta de confianza en los procedimientos de resolución de conflictos judiciales o extrajudiciales, no seguirán influyendo de forma decisiva en la elección de efectuar transacciones transfronterizas en línea, tal vez más que el actual sistema jurídico (descrito en las páginas 7 y ss., y 18 y ss., de la evaluación de impacto).

3.1.2.1. Especialmente relevantes en este contexto, y como tales se mencionan en todos los estudios encargados por la Comisión, son el retraso en la transposición, la dificultad de aplicación y la inoperancia de ciertos sistemas de ADR creados por la Directiva 2013/11/UE <sup>(5)</sup> por motivos relacionados en muchos casos con la falta de medios financieros de determinados Estados miembros y, todavía más, la evidente falta de operabilidad del sistema de ODR establecido por el Reglamento (UE) n.º 524/2013 <sup>(6)</sup>, que entró en vigor el 15 de febrero de 2016 y que resulta esencial para el funcionamiento de un mercado único digital.

3.1.3. Tampoco parece clara cuál es la importancia relativa de la elasticidad de la oferta y la demanda en el cálculo de la saturación del mercado en términos de competencia perfecta, lo que, en cualquier caso, al ser una hipótesis meramente teórica, es esencial para la credibilidad del modelo; por no hablar de los factores externos de la política macroeconómica que determinan de forma decisiva las decisiones de compra de los consumidores, como las consecuencias de las políticas de austeridad, en comparación con las políticas de crecimiento basadas en el consumo y en la inversión de tipo keynesiano.

<sup>(4)</sup> DO L 165 de 18.6.2013, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO L 165 de 18.6.2013.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 5 a pie de página.



3.1.4. Por último, la valoración de la Comisión subrayó el modelo propuesto y no tuvo debidamente en cuenta las consecuencias económicas de los otros cuatro modelos que estaban en opción (evaluación de impacto, p. 23 y ss.), que también contribuirían a la eliminación de estos obstáculos, de manera que sea posible un examen comparativo, en particular la opción 5 —un modelo de contrato europeo optativo combinado con una marca de confianza de la UE (p. 25)—, a pesar de que sería simple, tendría pocos costes y entrañaría poca carga burocrática (p. 38 y ss.), es decir, la que mejor correspondía a los principios del paquete «Legislar mejor» <sup>(7)</sup> y REFIT <sup>(8)</sup>, y que recabó apoyo en las consultas preparatorias.

3.2. Tampoco está debidamente justificada la elección de directivas de armonización máxima. El CESE ha manifestado, de forma general, que es más favorable a la adopción de reglamentos, tan detallados como sea necesario, cuando se trate de armonizar materias que dependan principalmente del funcionamiento del mercado interior, al tiempo que también ha manifestado que, en materias que traten especialmente de los derechos de los consumidores, prefiere las directivas de armonización mínima, como también resulta, por otra parte, del precepto expresado en el TFUE (artículo 169, apartado 4).

3.2.1. En cambio, el CESE se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en contra de la tendencia dominante de la Comisión, en los últimos años, a adoptar directivas de armonización máxima que brinden un nivel de protección bajo y respondan mal a los intereses de los operadores <sup>(9)</sup>.

3.2.2. En el caso que nos ocupa, hay toda una serie de cuestiones que las directivas no abordan y que es esencial armonizar, como pueden ser: la capacidad de los menores para celebrar contratos en el entorno digital (que en la última versión de la Directiva sobre protección de datos se sitúa entre los trece y los dieciséis años); la definición de categorías de cláusulas abusivas específicas de los contratos en línea, no previstas en la Directiva 93/13/CEE <sup>(10)</sup>; la práctica reciente del botón «pague ahora» (*pay now*) en las páginas de algunas redes sociales sin remisión a ninguna plataforma responsable y la inclusión aconsejable de una cláusula tipo sobre corregulación.

3.3. Tampoco está justificada la elección de dos directivas en vez de una, lo que duplica inútilmente determinadas disposiciones legales, entraña un mayor esfuerzo de transposición para mantener la coherencia con las disposiciones internas de cada Estado miembro y obliga a un mayor esfuerzo de hermenéutica, totalmente innecesario si se tomara como base el texto de la Directiva sobre la venta en línea de bienes materiales y las especialidades de la venta de bienes inmateriales se incluyesen como excepciones al régimen base, pues la distinción entre un bien material y un contenido digital no siempre es perceptible, en especial cuando están intrínsecamente unidos.

3.4. Según la Comisión, la elección del instrumento se realizó sobre la base de las 189 respuestas recabadas en el marco de una consulta a todas las categorías de interesados de toda la UE, de una consulta a un grupo integrado por 22 organizaciones representativas de una amplia gama de intereses, que se reunió siete veces, de seminarios con los Estados miembros y de reuniones con las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la ley en el marco de la reunión del Comité de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores y con las autoridades nacionales responsables de la política del consumidor en la reunión de la Red de altos funcionarios de política de los consumidores (mayo de 2015), que posteriormente impugnó la validez de la muestra debido a sus reducidas dimensiones <sup>(11)</sup>.

3.4.1. Sin embargo, según los resultados conocidos y publicados <sup>(12)</sup>, no se registra una mayoría clara a favor de la opción elegida: las organizaciones de consumidores se oponen con claridad a cualquier forma de aplicación de la ley del vendedor, mientras que la mayoría de las organizaciones de profesionales y algunos académicos están a favor de esta opción. Por su parte, la mayoría de los Estados miembros pusieron en entredicho la necesidad de una nueva legislación relativa a las compras a distancia (que ya incluye las ventas en línea) y, en particular, la adecuación de las dos directivas, habida cuenta de la dificultad de extraer unas orientaciones precisas y claramente definidas. A primera vista, de un análisis objetivo de las respuestas a las consultas se desprende que la opción 5 obtiene un consenso general entre los operadores y los consumidores —dependiendo evidentemente del tenor de las normas contractuales tipo que acuerde el sector y del nivel de uso y aceptación del sello de confianza de la UE por parte de las empresas— en particular porque es la que conlleva menos costes para los operadores.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE: DO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE: DO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

<sup>(9)</sup> Véanse dictámenes del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81; DO C 317 de 23.12.2009, p. 54, y DO C 181 de 21.6.2012, p. 75.

<sup>(10)</sup> Directiva del Consejo 93/13/CEE de 5.4.1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, objeto de modificación posterior de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25.10.2011.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE: DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5. Por último, es importante recordar que, en materia de derechos de los consumidores en el entorno digital, el CESE ya tuvo ocasión de pronunciarse ampliamente en varios dictámenes, en los que define una orientación fundamental según la cual los derechos que se reconocen en el mundo «físico» fuera de línea (en los contratos cara a cara) deben ser coherentes con el universo en línea, sin perjuicio de las características específicas de las transacciones de contenidos digitales (inmateriales) o de formas adecuadas a las mismas, pero siempre en el sentido de su refuerzo y no de su disminución o debilitamiento. Con la propuesta de la venta en línea de bienes materiales, la Comisión creó dos sistemas, dispensando un tratamiento distinto a la venta de bienes en línea y fuera de línea, lo que es inaceptable.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las observaciones anteriores no significan que el CESE no apoye plenamente la necesidad y conveniencia de regular algunas de las materias incluidas en las propuestas de Directiva consideradas, sobre todo por lo que se refiere a la venta en línea de contenido digital. En cuanto a la venta en línea de bienes materiales, el CESE recomienda que su adopción se haga oportunamente en el marco del programa REFIT. En las observaciones que ahora se formulan a cada uno de los textos de las propuestas solo se indican, por limitaciones obvias de espacio, los puntos de desacuerdo con respecto a las disposiciones propuestas.

#### 4.2. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

4.2.1. Por lo que respecta al fundamento jurídico y de forma coherente con anteriores dictámenes del CESE, los representantes de los consumidores, al igual que la mayoría de los miembros del CESE, entienden que debe ser el artículo 169, apartado 2, del TFUE, dado que se trata de regular fundamentalmente los derechos de los consumidores y su protección y defensa, y no solo la realización del mercado único; algunos miembros del CESE, y concretamente los representantes de los profesionales, que valorizan el aspecto de la realización del mercado único, están de acuerdo con la Comisión.

4.2.2. Como quiera que se ha optado por una directiva, el CESE entiende que debería ser de armonización mínima, siguiendo el modelo de la actual Directiva sobre determinados aspectos de la venta y las garantías (Directiva 1999/44/CE), ya que la opción elegida conduce a una mayor «fragmentación», menor seguridad jurídica y dos clases de protección, pues las «mejoras» ahora introducidas se deberían aplicar asimismo a las ventas en el «mundo físico».

4.2.3. Dada la complejidad de la legislación en materia de defensa del consumidor, la propuesta interactúa con otras normas, complementándolas<sup>(13)</sup>, pero exigiendo un esfuerzo innecesario y difícil de interpretación, contrario a las buenas normas del paquete «Legislar mejor» y creando mayores dificultades de transposición para hacerla compatible con las normas nacionales vigentes, destinadas a transponer y completar dichas normas comunitarias, que divergen de un Estado miembro a otros.

4.2.4. Por esta razón, el CESE preferiría que las normas recogidas en la propuesta de Directiva sometida a examen acompañasen la revisión de la Directiva 1999/44/CE en el marco del programa REFIT.

4.2.5. Se proponen a continuación modificaciones concretas de algunas disposiciones de la propuesta:

##### 4.2.5.1. Artículo 1 — Objeto

No se debería excluir del objeto la contratación de ciertos servicios en línea o a distancia como, por ejemplo, el arrendamiento de bienes (*leasing*).

##### 4.2.5.2. Artículo 2 — Definiciones

1. El concepto de garantía comercial debería abarcar otras formas de compensación, pues de otro modo podrían no considerarse abarcadas por las normas contempladas en el artículo 15.

<sup>(13)</sup> Directiva 2011/83/UE (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64). Directiva 2009/125/CE (DO L 285 de 31.10.2009, p. 10). Directiva 2010/30/UE de 19.5.2010 (DO L 153 de 18.6.2010, p. 1).

2. El concepto de artículo mueble material no está definido de forma positiva, lo que puede dar lugar a diversas interpretaciones por los Estados miembros.
3. Tampoco se encuentran excluidos otros tipos de productos con legislación propia, como los productos farmacéuticos y los dispositivos médicos, excluidos de la aplicación de otras normativas de protección de los consumidores.
4. No se define si las plataformas en línea pueden considerarse «vendedores».
5. Tampoco se define el concepto de productor a efectos de su responsabilización directa ante el consumidor con arreglo al artículo 16.

#### 4.2.5.3. **Artículo 3 — Nivel de armonización**

El nivel de armonización debería ser mínimo, con todo lo que ello implica para el régimen.

#### 4.2.5.4. **Artículos 4 y 5 — Conformidad con el contrato**

1. Debe integrarse el criterio de «durabilidad»<sup>(14)</sup>, que condicionará el período de validez de la garantía.
2. La definición de los requisitos de conformidad debe realizarse de forma negativa, a fin de eximir expresamente al consumidor de la carga de la prueba de la no conformidad de un bien, que corresponde al vendedor.
3. La redacción de las excepciones al artículo configura una situación de exclusión genérica de la responsabilidad del vendedor que no puede oponerse al consumidor sin perjuicio del derecho de recurso (aplicable en el asunto VW).

#### 4.2.5.5. **Artículo 7 — Derechos de terceros**

Añádase al final «salvo cuando así se acordara expresamente entre las partes y constara de forma precisa en el contrato».

#### 4.2.5.6. **Artículo 8 — Requisitos para la conformidad de los bienes con el contrato e inversión de la carga de la prueba**

1. Añádase al final del apartado 2 «salvo en aquellas situaciones en las que la especial complejidad de la instalación imponga un plazo superior, acordado con el vendedor».
2. Los derechos conferidos por la propuesta en la relación con el vendedor se deben transmitir a cualquier poseedor de buena fe.

#### 4.2.5.7. **Artículo 9 — Formas de saneamiento del consumidor por la falta de conformidad con el contrato**

1. La disposición excluye como opción inicial la posibilidad de devolución inmediata del bien y reembolso del pago, lo que vulnera los derechos de los consumidores en varios Estados miembros, con variantes significativas (Grecia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Lituania).
2. El concepto de «plazo razonable» es subjetivo y deja margen a distintas transposiciones en una cuestión esencial, incompatible con la naturaleza de una armonización máxima. Por ejemplo, en países como Bulgaria, Francia, Portugal y Luxemburgo, el plazo es de treinta días, mientras que en Hungría, Rumanía, Grecia y Estonia es de quince. La disposición debe establecer un plazo que se corresponda con el máximo practicado en algunos países de la UE, es decir, quince días.
3. La expresión «imposibles» en el apartado 3, letra a), debe sustituirse por «tecnológicamente imposibles».

---

<sup>(14)</sup> Véase el dictamen del CESE (DO C 67/23 de 6.3.2014, p. 23).

4. Del mismo modo, el concepto de «inconvenientes mayores» también es subjetivo y debería suprimirse o sustituirse por la fórmula de la ley austríaca «el menor inconveniente posible», e ir acompañado de la posibilidad de inmediata puesta a disposición del consumidor de un bien similar en sustitución temporal hasta la conclusión de la reparación.
5. La propuesta de la Comisión no tiene en cuenta la exigencia, que ya figura en varias legislaciones nacionales (Francia, Malta, Grecia, Rumanía, Portugal y Eslovenia), de que los productores profesionales mantengan o faciliten a su debido tiempo a los vendedores una reserva adecuada de piezas de recambio durante la vida útil prevista del bien, cuestión relacionada con la obsolescencia programada y el período de garantía de la pieza sustituida.
6. La Comisión debería imponer al vendedor la obligación de la sustitución temporal.

#### 4.2.5.8. **Artículo 10 — Sustitución de los bienes**

1. La Comisión no prevé la suspensión de la garantía legal durante el período de reparación o sustitución, lo que sí hacen la mayoría de las leyes nacionales. Lo mismo vale para el período de posibles mediaciones, arbitrajes o recursos judiciales.
2. En caso de sustitución, el bien sustituido deberá gozar de un nuevo período de garantía, idéntico al anterior, a partir de la fecha de entrega.

#### 4.2.5.9. **Artículo 11 — Opción del consumidor entre reparación o sustitución**

1. Por las razones antes indicadas, se debe suprimir el concepto «importante».
2. En caso de defectos reiterados, el consumidor debe tener automáticamente la posibilidad de rescindir el contrato.

#### 4.2.5.10. **Artículo 13 — Derecho del consumidor a resolver el contrato**

1. Es muy discutible la obligación del consumidor de pagar por el uso, el deterioro o la destrucción del bien en caso de que ponga fin al contrato.
2. Además, el Tribunal de Justicia ya indicó que, en caso de ejercicio del derecho de sustitución, no se puede exigir al consumidor que pague una compensación por el uso del producto defectuoso [asunto *Quelle* <sup>(15)</sup>].
3. No está claro cuál es el importe que se debe reembolsar cuando la compra se haya efectuado por un precio global de varios bienes, sin distinción.

#### 4.2.5.11. **Artículo 14 — Plazos**

Se deberían tener en cuenta los plazos de garantía existentes en algunos Estados miembros (Finlandia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido), que toman en consideración la durabilidad y la obsolescencia programada de los productos.

#### 4.2.5.12. **Artículo 15 — Garantías comerciales**

1. Añádase en el apartado 1 una nueva letra d): otras garantías ofrecidas por el vendedor en nombre de terceros que tengan por objeto conceder una garantía (seguros de equipos, garantías de marca, etc.).
2. También debe constar la información sobre la posibilidad de transmitir la garantía comercial a terceros.

#### 4.2.5.13. **Artículo 16 — Derecho de recurso**

1. La no armonización de este aspecto constituye una fuente importante de divergencias en la aplicación de la Directiva, con consecuencias nefastas para el comercio.
2. La norma debería prever la responsabilidad directa y solidaria del fabricante ante el consumidor en los casos en que este opte por la reparación o la sustitución del bien.

---

<sup>(15)</sup> Asunto C-404/06 — Sentencia del TJUE de 17 de abril de 2008 (Sala Primera), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>

3. También habría que prever que, en caso de devolución del vendedor al productor, el vendedor tenga derecho a percibir el importe íntegro de los gastos efectuados.
4. Del mismo modo, debería contemplar la responsabilidad solidaria de la plataforma en línea en la que el consumidor haya adquirido el bien.

#### 4.2.5.14. **Artículo 17 — Aplicación**

La no armonización de los aspectos de supervisión de la aplicación de la Directiva es uno de los principales obstáculos a una protección efectiva de los consumidores y una competencia leal.

### 4.3. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]**

4.3.1. Como afirma la propia Comisión, los fundamentos de la propuesta, la recopilación de conocimientos especializados y las evaluaciones de impacto se refieren a las dos propuestas, ya que ambas se consideran un paquete con objetivos comunes. Por esta razón, el CESE no repetirá cuestiones de carácter general comunes a las dos propuestas y se limitará a efectuar observaciones sobre aspectos específicos. No obstante, es importante indicar desde ahora que, en general, merece el acuerdo de principio del CESE, en especial por lo que se refiere a:

- a) una protección especial de los consumidores al adquirir en línea bienes inmateriales, dada la mayor complejidad de los productos, la falta de transparencia en la negociación, la existencia de más peligros en materia de seguridad y de intimidad y protección de los datos, formas particulares de prácticas desleales y cláusulas abusivas, costes ocultos, precios variables dependiendo de la localización y una menor uniformidad de los medios utilizados (internet, teléfonos móviles, redes sociales, etc.);
- b) la necesidad urgente de establecer una normativa clara en un ámbito en el que aparentemente solo un Estado miembro (Reino Unido) posee una normativa específica para este tipo de contratos;
- c) la conveniencia de efectuar una armonización máxima, con un alto nivel de protección del consumidor, limitada a los contratos B2C, que, por otra parte, siempre se conseguiría mejor con un reglamento;
- d) la necesidad de definir la naturaleza jurídica de este tipo de contratos de un modo uniforme;
- e) la necesidad de una aproximación global a toda una serie de medidas previstas en la Estrategia para el Mercado Único Digital, incluidas, en particular, las iniciativas relacionadas con la portabilidad transfronteriza de los contenidos, el papel de las plataformas, la libre circulación de datos, la iniciativa europea de computación en la nube, las cargas en materia de IVA, así como las acciones destinadas a garantizar la portabilidad e interoperabilidad de los contenidos, teniendo en cuenta la entrada en funcionamiento de la plataforma de resolución de litigios en línea <sup>(16)</sup> y la revisión del Reglamento (CE) n.º 2006/2004, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores;
- f) la necesidad de velar, en particular, por la protección de las personas en lo relativo al tratamiento de los datos personales, que se rige por la Directiva 1995/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos <sup>(17)</sup> y por la Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas <sup>(18)</sup>. Estas normas son plenamente aplicables al suministro de contenidos digitales, en la medida en que impliquen un tratamiento de datos personales;
- g) la revisión del paquete reglamentario relativo a los servicios de comunicaciones electrónicas;
- h) la necesidad de conceder un lugar destacado a los contratos de computación en la nube.

<sup>(16)</sup> DO L 165 de 18.6.2013, p. 1.

<sup>(17)</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>(18)</sup> DO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

4.3.2. Se proponen seguidamente algunas modificaciones concretas de algunas disposiciones de la propuesta, integrada por veinticuatro artículos (y no por veinte, como se indica erróneamente en algunas versiones, punto 5):

#### 4.3.2.1. **Artículo 1 — Objeto**

La clara naturaleza de «contrato de prestación de servicios» del objeto, que ponen claramente de manifiesto las definiciones de «contenido digital» y de «suministro» del artículo 2, apartados 1 y 10, refuerza la propuesta realizada para el artículo 1 de la anterior propuesta de Directiva.

#### 4.3.2.2. **Artículo 2 — Definiciones**

Se mantiene la sugerencia de incluir los profesionales liberales en la definición de consumidor.

#### 4.3.2.3. **Artículo 3 — Alcance**

1. El CESE puede aceptar que el pago se realice en especie («contraprestación no dineraria»), siempre que este concepto se defina de forma precisa en cuanto a su contenido y, en caso de suministro de datos personales o de otro tipo, se especifique cuáles y en qué circunstancias.
2. También habrá que aclarar si están incluidos determinados servicios, como la televisión de pago («pay TV»), o los servicios *Google* y *Facebook Messenger*, y si determinadas plataformas físicas de acceso o el internet de las cosas corresponden a bienes materiales o inmateriales.
3. No está claro si la exclusión del apartado 5, letra a), abarca la atención sanitaria, los servicios de juegos de azar o los servicios financieros. Esta cuestión requiere más aclaraciones para no generar inseguridad jurídica.
4. No está claro si el ámbito abarca también los denominados «pagos ocultos», es decir, servicios que se prestan de forma gratuita, pero que, durante su ejecución, engloban otros servicios que sí son de pago.
5. El ámbito de aplicación de los datos cuyo tratamiento es necesario, en el artículo 3, apartado 4, debe abarcar no solo la ejecución, sino también la «celebración del contrato»; el tratamiento de esos datos debe autorizarse de conformidad con las normas previstas por la legislación en materia de datos personales.
6. También es fundamental aclarar la diferencia entre productos y servicios prestados en línea, y los que están totalmente conectados a bienes materiales, como sucede con las denominadas «computadoras corporales» («wearables») o con el internet de las cosas, en los que la mayoría del procedimiento es digital, aunque exista un bien material en su base.
7. Debe quedar claro que los servicios de centro de datos, sobre todo los denominados de computación en la nube deben identificarse con claridad en la propuesta, independientemente de que sean gratuitos o sujetos a contrapartida, habida cuenta de que muchas veces están asociados a otros servicios o productos que se prestan a los consumidores, con lo que se corre el riesgo de que queden excluidos del alcance de la Directiva.
8. También es necesario aclarar en el marco de este instrumento si está incluida la combinación de servicios de contenido digital con servicios de comunicaciones como *Facebook Messenger* o *Google Hangout*, ya que no están regulados en la actualidad por la Directiva 2002/21/CE relativa a los servicios de comunicaciones electrónicas, y se ha estimado que algunos de estos servicios deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas, con una protección mayor del consumidor.

9. Del mismo modo, tampoco está clara la distinción entre las situaciones en que los datos personales obtenidos tienen por objeto únicamente la ejecución del contrato o el cumplimiento de normas legales. Por este motivo, el CESE sugiere, por precaución, la aplicación de la Directiva a todos los servicios que se presten mediante el suministro de datos personales, exceptuando solo aquellos en los que el proveedor demuestre, de forma expresa, que solo tienen por objeto la ejecución del contrato o el cumplimiento de requisitos legales.
10. También por lo que respecta al apartado 4, será necesario aclarar cuándo la recogida de datos personales se destina a la ejecución del contrato o al cumplimiento de requisitos legales, habida cuenta de que en otros sectores, como las telecomunicaciones o la energía, los datos personales, aun estando autorizados para la ejecución del contrato, se utilizan en muchas ocasiones para campañas comerciales de las propias empresas y, en particular, se aplica a otro tipo de contrapartidas además del dinero.

#### 4.3.2.4. **Artículo 4 — Nivel de armonización**

El CESE acepta las razones de la propuesta de una armonización máxima, siempre que se garantice un nivel más alto de protección de los consumidores.

#### 4.3.2.5. **Artículo 5 — Suministro de contenidos digitales**

No está claro que la obligación, recogida en el apartado 2, de suministro de los contenidos «de forma inmediata» sea acorde con la Directiva 2011/83/UE, que, para un suministro inmediato, requiere el consentimiento del consumidor, al tiempo que implica un derecho de desistimiento de catorce días [artículo 16, letra m), de la Directiva]; parece aconsejable armonizar las normas en este ámbito a fin de eliminar el riesgo de superposición de normas en detrimento de las empresas y los consumidores.

#### 4.3.2.6. **Artículo 6 — Conformidad**

1. En el apartado 1, suprimase «cuando proceda».
2. En el apartado 1, letra b), después de «para el uso concreto requerido por el consumidor», añádase «o para el que legítimamente pueda esperar de ellos».
3. En el apartado 2, letra b), suprimase «cuando proceda».

#### 4.3.2.7. **Artículo 9 — Carga de la prueba**

En el apartado 3, suprimanse los términos «posible y».

#### 4.3.2.8. **Artículo 11 — Subsanación del incumplimiento de suministro**

La formulación del artículo no tiene en cuenta el modelo de suministro de contenidos en paquetes temporales, en cuyo caso es difícil cuantificar de forma proporcional la falta de acceso a una película en el precio total del paquete. Tampoco se considera la posibilidad de suministro de otros contenidos del mismo nivel de precio (preferida por los usuarios).

#### 4.3.2.9. **Artículo 12 — Formas de saneamiento por la falta de conformidad con el contrato**

En el apartado 2, sustitúyase la expresión «en un período razonable de tiempo» por «sin demoras indebidas».

#### 4.3.2.10. **Artículo 13 — Resolución**

1. En el apartado 2, letra b), sustitúyase «el proveedor adoptará todas las medidas que podrían esperarse para abstenerse» por «el proveedor deberá abstenerse».
2. Las letras c), d) y e) dependen de la normativa sobre derechos de autor, que todavía no se conoce.

4.3.2.11. **Artículo 16 — Derecho a resolver contratos de larga duración**

El período debe ser solo de seis meses.

Debe indicarse de forma expresa que estará libre de toda carga.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---



## ANEXO

I. El siguiente punto del dictamen de la Sección se modificó para reflejar las enmiendas aprobadas por el pleno, aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos estaba a favor de mantener el texto original (artículo 54.4 del Reglamento interno):

a) **Punto 3.4.1**

*Sin embargo, según los resultados conocidos y publicados, no se registra una mayoría clara a favor de la opción elegida: las organizaciones de consumidores se oponen con claridad a cualquier forma de aplicación de la ley del vendedor, mientras que la mayoría de las algunas organizaciones de profesionales y algunos académicos están a favor de esta opción. Por su parte, la mayoría de los Estados miembros pusieron en entredicho la necesidad de una nueva legislación relativa a las compras a distancia (que ya incluye las ventas en línea) y, en particular, la adecuación de las dos directivas, habida cuenta de la dificultad de extraer unas orientaciones precisas y claramente definidas. A primera vista, de un análisis objetivo de las respuestas a las consultas se desprende que la opción 5 obtiene un consenso general entre los operadores y los consumidores —dependiendo evidentemente del tenor de las normas contractuales tipo que acuerde el sector y del nivel de uso y aceptación del sello de confianza de la UE por parte de las empresas— en particular porque es la que conlleva menos costes para los operadores.*

**Resultado de la votación:**

A favor: 115

En contra: 91

Abstenciones: 18

II. Las siguientes propuestas de enmienda de transacción fueron rechazadas por el pleno, aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos estaba a favor de su aceptación (artículo 54.4 del Reglamento interno):

b) **Punto 4.2.1**

*Por lo que respecta al fundamento jurídico y de forma coherente con anteriores dictámenes del CESE, la mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, al igual que la mayoría de los miembros del CESE, entienden que debe ser el artículo 169, apartado 2, del TFUE, dado que se trata de regular fundamentalmente los derechos de los consumidores y su protección y defensa, y no solo la realización del mercado único; algunos miembros del CESE, y concretamente los representantes de los profesionales en el CESE que valorizan el aspecto de la realización del mercado único, están de acuerdo con la Comisión e insisten en la necesidad de que los empresarios tengan una serie de normas claras que cumplir.*

**Resultado de la votación:**

A favor: 110

En contra: 110

Abstenciones: 10

El artículo 56.6 establece que si el resultado de una votación fuese de empate (igual número de votos a favor y en contra), el presidente tendrá voto de calidad. En consonancia con dicho artículo, el presidente decidió rechazar la propuesta de enmienda de transacción.

c) **Punto 4.2.2**

*Como quiera que se ha optado por una directiva, la mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, el CESE entienden que debería ser de armonización mínima, siguiendo el modelo de la actual Directiva sobre determinados aspectos de la venta y las garantías (Directiva 1999/44/CE), ya que la opción elegida conduce a una mayor «fragmentación», menor seguridad jurídica y dos clases de protección, pues las «mejoras» ahora introducidas se deberían aplicar asimismo a las ventas en el «mundo físico». Sin embargo, los representantes de los profesionales en el CESE están de acuerdo con la propuesta de aplicar una armonización máxima, por supuestas razones de claridad en la aplicación de los derechos en el mercado único.*

**Resultado de la votación:**

A favor: 102

En contra: 115

Abstenciones: 14

**d) Punto 4.2.5.3**

Artículo 3 — Nivel de armonización

La mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, afirman que el nivel de armonización debería ser mínimo, con todo lo que ello implica para el régimen. Los representantes de los profesionales están a favor de la máxima armonización.

**Resultado de la votación:**

A favor: 112

En contra: 114

Abstenciones: 12

**e) Punto 4.2.5.4**

Artículos 4 y 5 — Conformidad con el contrato

1. Debe integrarse el criterio de «durabilidad», que condicionará el período de validez de la garantía.
2. La mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, afirma que la definición de los requisitos de conformidad debe realizarse de forma negativa, a fin de eximir expresamente al consumidor de la carga de la prueba de la no conformidad de un bien, que corresponde al vendedor. Sin embargo, los representantes de los profesionales recomiendan que la definición de los requisitos de conformidad se redacte en términos generales. A su juicio, el principal criterio para establecer la conformidad debería ser si los bienes corresponden a lo que se consideró acordado (por ejemplo, respecto al tipo, cantidad, calidad y otras características).
3. La redacción de las excepciones al artículo configura una situación de exclusión genérica de la responsabilidad del vendedor que no puede oponerse al consumidor sin perjuicio del derecho de recurso (aplicable en el asunto VW).

**Resultado de la votación:**

A favor: 99

En contra: 126

Abstenciones: 13

**f) Punto 4.2.5.7**

Artículo 9 — Formas de saneamiento del consumidor por la falta de conformidad con el contrato

1. Los representantes de los consumidores señalan que la disposición excluye como opción inicial la posibilidad de devolución inmediata del bien y reembolso del pago, lo que vulnera los derechos de los consumidores en varios Estados miembros, con variantes significativas (Grecia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Lituania). Los representantes de los profesionales reconocen —de acuerdo con la máxima armonización— que no se ha considerado esta opción.

2. Los representantes de los consumidores consideran que el concepto de «plazo razonable» es subjetivo y deja margen a distintas transposiciones en una cuestión esencial, incompatible con la naturaleza de una armonización máxima. Por ejemplo, en países como Bulgaria, Francia, Portugal y Luxemburgo, el plazo es de treinta días, mientras que en Hungría, Rumanía, Grecia y Estonia es de quince. La disposición debe establecer un plazo que se corresponda con el máximo practicado en algunos países de la UE, es decir, treinta días. Los representantes de los profesionales establecen que el concepto de «plazo razonable» es un concepto jurídico objetivo y, al mismo tiempo, deja margen para aplicarse en diferentes situaciones.
3. La expresión «imposibles» en el apartado 3, letra a), debe sustituirse por «tecnológicamente imposibles».
4. Del mismo modo, los representantes de los consumidores consideran que el concepto de «inconvenientes mayores» también es subjetivo y debería suprimirse o sustituirse por la fórmula de la ley austríaca «el menor inconveniente posible», e ir acompañado de la posibilidad de inmediata puesta a disposición del consumidor de un bien similar en sustitución temporal hasta la conclusión de la reparación. Los representantes de los profesionales se refieren al hecho de que esta redacción jurídica bien conocida deja margen para su aplicación en diferentes situaciones.
5. La propuesta de la Comisión no tiene en cuenta la exigencia, que ya figura en varias legislaciones nacionales (Francia, Malta, Grecia, Rumanía, Portugal y Eslovenia), de que los productores profesionales mantengan o faciliten a su debido tiempo a los vendedores una reserva adecuada de piezas de recambio durante la vida útil media del bien, cuestión relacionada con la obsolescencia programada y el período de garantía de la pieza sustituida.
6. ~~La Comisión debería imponer al vendedor la obligación de la sustitución temporal.~~

**Resultado de la votación:**

A favor: 100

En contra: 135

Abstenciones: 2

g) **Punto 4.2.5.10**

## Artículo 13 — Derecho del consumidor a resolver el contrato

~~1. Los representantes de los profesionales solicitan que se añada la disposición de la Directiva 1999/44/CE, artículo 3.6, en la que se establece que el consumidor no tiene derecho a resolver el contrato si la falta de conformidad es de escasa importancia.~~

1. Es muy discutible la obligación del consumidor de pagar por el uso, el deterioro o la destrucción del bien en caso de que ponga fin al contrato.
2. Además, el Tribunal de Justicia ya indicó que, en caso de ejercicio del derecho de sustitución, no se puede exigir al consumidor que pague una compensación por el uso del producto defectuoso (asunto *Quelle*).
3. No está claro cuál es el importe que se debe reembolsar cuando la compra se haya efectuado por un precio global de varios bienes, sin distinción.
4. Los representantes de los profesionales solicitan que se añada la disposición de la Directiva 1999/44/CE, artículo 3.6, en la que se establece que el consumidor no tiene derecho a resolver el contrato si la falta de conformidad es de escasa importancia.

**Resultado de la votación:**

A favor: 110

En contra: 118

Abstenciones: 18

**h) Punto 4.2.5.10**

Artículo 13 — Derecho del consumidor a resolver el contrato

1. La mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, consideran que es muy discutible la obligación del consumidor de pagar por el uso, el deterioro o la destrucción del bien en caso de que ponga fin al contrato. Sin embargo, los representantes de los profesionales apoyan esta disposición.
2. Además, el Tribunal de Justicia ya indicó que, en caso de ejercicio del derecho de sustitución, no se puede exigir al consumidor que pague una compensación por el uso del producto defectuoso (asunto *Quelle*).
3. No está claro cuál es el importe que se debe reembolsar cuando la compra se haya efectuado por un precio global de varios bienes, sin distinción.

**Resultado de la votación:**

A favor: 101

En contra: 132

Abstenciones: 10

**i) Puntos 1.3 y 1.4**

1.3 Aun así, en relación con los aspectos abordados, la mayoría de los miembros del CESE, incluidos los representantes de los consumidores, discrepan del fundamento jurídico elegido por la Comisión y proponen el artículo 169 del TFUE. Y de ello se desprende que, en principio, las medidas que adopte deban basarse en las directivas de armonización mínima, como se desprende del apartado 2, letra a), y el apartado 4 del mismo artículo, lo que en general ha sido aceptado por el legislador europeo.

1.4 Y de ello se desprende que, en principio, las medidas que adopte deban basarse en las directivas de armonización mínima, como se desprende del apartado 2, letra a), y el apartado 4 del mismo artículo, lo que en general ha sido aceptado por el legislador europeo. Sin embargo, los representantes de los profesionales están de acuerdo con el fundamento jurídico elegido por la Comisión, ya que se consideran dominantes ~~están en juego~~ las cuestiones de mercado interior y las empresas afirman que necesitan una serie de normas claras que cumplir.

**Resultado de la votación:**

A favor: 111

En contra: 123

Abstenciones: 12

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo**

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

**Ponente: Erik SVENSSON**

El 14 de octubre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo*

[COM(2015) 454 final].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 220 votos a favor, 1 voto en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE toma nota con interés del carácter clarificador de la Comunicación de la Comisión —que no conlleva cambio alguno de la normativa vigente— en un contexto en el que, como bien se describe, los poderes adjudicadores se ven sometidos a una gran presión para responder a las situaciones de emergencia causadas por la crisis de los refugiados y el asilo.

1.2. El CESE confía en que tanto la Directiva vigente como las futuras directivas puedan ofrecer un margen suficiente para actuar rápidamente gracias a la posibilidad de acortar considerablemente los plazos para la presentación de las ofertas y de recurrir a la adjudicación directa.

1.3. No obstante, el CESE desea hacer hincapié en la importancia de:

- respetar un elevado grado de transparencia y documentar los procedimientos de forma extremadamente detallada,
- no aprovechar la flexibilidad de la legislación de forma indebida,
- intentar que la contratación incluya soluciones que faciliten posteriormente la integración y un apoyo suplementario, y
- acortar la duración de los contratos adjudicados para responder a una situación de emergencia.

1.4. No debe subestimarse el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro como complemento de la contratación pública. Gracias a sus intervenciones en este ámbito, en muchos países se ha podido ayudar y respaldar a un número de personas mucho mayor del que habría sido posible en su ausencia.

1.5. El CESE considera importante reducir los trámites burocráticos que retrasan las contrataciones, aun cuando la normativa permite una gestión más rápida.

1.6. Debido a un contexto de nuevas y crecientes amenazas, los poderes adjudicadores deberían plantearse adjudicar separadamente los contratos de seguridad y seguros.

1.7. El CESE desea señalar que los problemas son similares en relación con los refugiados que optan por **no** presentar solicitud de asilo, pues en estos casos también hay una necesidad urgente de asistencia, atención sanitaria y protección.

1.8. El CESE subraya que, por lo que respecta a la contratación pública en el contexto de la crisis del asilo y los refugiados, debe examinarse la conveniencia de integrar también servicios que faciliten la vida de estas personas y las preparen para una eventual futura integración.

1.9. Por último, el CESE pide y recomienda a la Comisión que clarifique la Comunicación en lo referente a la contratación pública en el contexto de la actual crisis del asilo y los refugiados, o que se elabore otra Comunicación que trate la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo.

## 2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Unión Europea afronta en la actualidad numerosos retos debido a un fuerte aumento repentino de la afluencia de solicitantes de asilo. En particular, los Estados miembros tienen que satisfacer adecuadamente y con rapidez las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo (vivienda, suministros y servicios). Las normas europeas de contratación pública proporcionan todas las herramientas oportunas para satisfacer tales necesidades con arreglo a lo dispuesto en la vigente Directiva 2004/18/CE<sup>(1)</sup> («la Directiva») y en la más reciente Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública<sup>(2)</sup>.

2.2. La Comunicación no establece nuevas normas legislativas, sino que incluye la interpretación de la Comisión sobre las normas que cubren: i) la contratación de infraestructura (es decir, la vivienda), que se puede proporcionar mediante el arrendamiento de edificios existentes que no requieran grandes adaptaciones (es decir, obras) o mediante la construcción de nuevos edificios o la renovación de edificios existentes, con un umbral máximo de 5 186 000 EUR; ii) la contratación de suministros (tiendas de campaña, contenedores, ropa, mantas, camas, alimentos), con un umbral máximo de 135 000 (antes 134 000) EUR o 209 000 (antes 207 000) EUR, en función del tipo de poder adjudicador, y iii) la contratación de servicios como limpieza, sanidad, restauración, seguridad, etc., con los mismos umbrales que la contratación de suministros. La Directiva se aplica en su totalidad a todos los servicios, aunque los servicios sociales y otros servicios específicos están sujetos a unas normas especiales de contratación pública según el denominado «régimen simplificado». Para estos servicios, el umbral de aplicación se ha fijado en 750 000 EUR.

2.3. Los poderes adjudicadores pueden optar por adjudicar los contratos que recaen en el ámbito de la Directiva mediante un procedimiento **abierto** o mediante un procedimiento **restringido**. El plazo mínimo para presentar una oferta en un procedimiento abierto es de 52 días, pero este plazo puede reducirse a 40 días cuando se utilizan medios electrónicos. En los procedimientos restringidos, los plazos generales para presentar una solicitud de participación son de 37 días, y de 40 días adicionales para presentar una oferta tras la selección por parte del poder adjudicador de los licitadores admitidos a presentarla.

Para las situaciones de emergencia, la Directiva prevé una reducción sustancial de los plazos generales a) por un «procedimiento restringido acelerado» en el que los plazos para presentar una solicitud de participación sean de 15 días y para presentar una oferta, de 10, y b) por medio del «procedimiento negociado sin publicación», que permite adjudicar contratos para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo en los casos más urgentes.

2.4. Los poderes adjudicadores tendrán que evaluar caso por caso qué procedimiento eligen para la adjudicación de los contratos destinados a satisfacer las necesidades inmediatas de los solicitantes de asilo (vivienda, suministros o servicios).

## 3. Consideraciones generales

3.1. El CESE toma nota con interés de la Comunicación de la Comisión y coincide con el fondo de su apreciación cuando señala que los Estados miembros tienen que satisfacer adecuadamente y con rapidez las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo.

3.1.1. El CESE constata que esta Comunicación no introduce cambios y que se limita a prever algunas clarificaciones y explicaciones constructivas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DO L 134 de 30.4.2004, p. 114; dictamen del CESE DO C 193 de 10.7.2001, p. 7.

<sup>(2)</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, DO L 94 de 28.3.2014, p. 65; dictamen del CESE: DO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

3.2. En opinión del Comité, es muy positivo y pertinente que, en el momento actual, la Comisión clarifique su interpretación sobre cómo aplicar las normas vigentes, ya que muchos países, en grados diversos, han acogido a un número de refugiados mayor que nunca y los poderes adjudicadores, tanto a nivel nacional como regional, se hallan bajo enorme presión.

3.3. El CESE comparte la opinión de la Comisión expresada en su Comunicación en el sentido de que las disposiciones de la Directiva 2004/18/CE vigente y de la más reciente 2014/24/UE que debe incorporarse a las legislaciones nacionales antes del 18 de abril de este año resultan suficientes, a grandes líneas, para responder al incremento del volumen y al poco tiempo que conlleva la situación actual del asilo.

3.3.1. Resulta fundamental que las normas de contratación pública no constituyan un impedimento en la gestión de la situación actual y ofrezcan la protección exigida con arreglo a la legislación en materia de asilo. El riesgo es claro sobre todo en los ámbitos de la vivienda, la atención sanitaria, la seguridad y la restauración.

3.3.2. El CESE confía en que la nueva Directiva —y, por tanto, las nuevas normativas nacionales— permita ofrecer un margen suficiente para acelerar el procedimiento acortando considerablemente los plazos de presentación de las ofertas.

3.3.3. También existe la posibilidad de proceder a la adjudicación directa, incluso en casos en los que se superan los umbrales máximos, ante una urgencia imperiosa.

3.4. No obstante, el CESE desea señalar que, en caso de recurrirse al procedimiento acelerado o a la adjudicación directa, resulta particularmente importante mostrar un elevado grado de transparencia y documentar el procedimiento de forma especialmente meticulosa.

3.4.1. Para que las leyes sobre la contratación pública sigan contando con el apoyo tanto de las empresas como de las organizaciones sindicales y la sociedad civil en su conjunto, es fundamental que ninguna parte, ya sea poder adjudicador o proveedor, aproveche la flexibilidad de la normativa de forma indebida. Esta es la razón por la que es tan importante facilitar una eventual supervisión mientras el procedimiento está en curso. También puede examinarse la conveniencia de introducir un procedimiento de evaluación *ex post*, a fin de garantizar una ejecución correcta.

3.4.2. Es importante subrayar que, incluso en situaciones de emergencia, la contratación debe aspirar a la búsqueda de soluciones que faciliten posteriormente la integración y un apoyo suplementario. Esto se aplica particularmente a los grupos vulnerables como los menores no acompañados, las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad.

3.5. Conviene subrayar que, en situaciones de emergencia como las que se viven en algunos países de la UE como consecuencia de la actual crisis del asilo, existe siempre el riesgo de que tanto los poderes adjudicadores como los proveedores busquen «atajos».

3.6. Es importante que los contratos adjudicados para responder a una situación de emergencia (mediante procedimiento restringido acelerado o procedimiento negociado sin publicación) sean de corta duración, de modo que puedan aplicarse lo antes posible los procedimientos reglamentarios.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. El Comité desea hacer hincapié en que las asociaciones sin ánimo de lucro han llevado a cabo auténticas proezas como complemento a las contrataciones públicas de las autoridades. En aquellos países que han acogido a más refugiados, como Alemania y Suecia, esta intervención ha sido decisiva. Sin la intervención de estas asociaciones no habríamos podido gestionar afluencias como las registradas.

4.1.1. También se ofrece un margen para la adjudicación directa a los agentes que, en otras condiciones, tienen más dificultades para poder obtener un contrato de adjudicación (por ejemplo las organizaciones sin ánimo de lucro).

4.2. Aun cuando la normativa ofrece la posibilidad de una gestión acelerada, con (harta) frecuencia las autoridades tardan demasiado tiempo. Sus trámites burocráticos pueden retrasar los procedimientos de adjudicación.

4.3. Puede verse el ejemplo concreto del Estado miembro de la UE que (junto con Alemania) ha acogido, en proporción a su tamaño, el mayor número de solicitantes de asilo, principalmente de Siria.

4.3.1. En noviembre de 2015, el gobierno de Suecia examinó si había motivo para modificar la normativa para poder gestionar la situación extrema que afrontaba en relación con las solicitudes de asilo.

4.3.2. La autoridad competente en contratación pública concluyó que las normas de contratación pública de la Directiva de la UE ofrecen la posibilidad tanto de responder de forma suficientemente rápida a una situación apremiante como tener en consideración el interés general y ponderar los diferentes intereses de forma inteligente.

4.4. El CESE considera que, para poder actuar garantizando la calidad y con la necesaria rapidez, las autoridades contratantes deben realizar un estudio de la oferta para determinar cuáles son los posibles proveedores disponibles y hacer una anticipación de costes antes de que surja la situación de crisis.

4.5. Asimismo, el CESE hace hincapié en la importancia de que los poderes adjudicadores no aplacen la fecha de los acuerdos, sino que estos se firmen con la rapidez que exigen las circunstancias.

4.6. La experiencia muestra que los costes de seguridad y de los seguros han aumentado de forma sustancial (llegándose hasta a triplicarse) debido a un panorama de amenazas diversas y a los acontecimientos.

4.7. Para reducir la inseguridad de la situación de contratación y aumentar el acceso a posibles soluciones, los poderes adjudicadores deben evaluar la conveniencia de adjudicar separadamente los dispositivos de seguridad y los seguros.

#### **5. Comentarios y observaciones sobre aspectos no cubiertos por la Comunicación de la Comisión**

5.1. El CESE desea señalar que una problemática similar se plantea en relación con los refugiados que optan por **no** presentar solicitud de asilo. En estos casos también hay una necesidad urgente de asistencia, atención sanitaria y protección, así como de cubrir las necesidades primarias de todo ser humano.

5.2. El CESE considera asimismo que debe examinarse la conveniencia de integrar también, en el contexto de la contratación pública de vivienda, asistencia y servicios tanto para los solicitantes de asilo como para otros refugiados, servicios que faciliten la vida de estas personas y las preparen para una eventual futura integración. Se trata de servicios como la enseñanza del idioma e incluso, en el mejor de los casos, la orientación profesional.

5.2.1. Ya disponemos de ejemplos concretos de contrataciones públicas que incluyen la enseñanza del idioma, la obtención del carné de conducir y actividades importantes en el marco de las organizaciones sin ánimo de lucro, la iglesia y la vida asociativa.

5.3. En los países con una situación económica difícil, donde existe el riesgo de que los poderes adjudicadores no puedan abonar los servicios contratados, es fundamental que se lleve a cabo su pago.

5.4. Por último, el CESE considera esencial que la Comisión clarifique la Comunicación en el contexto de una perspectiva más amplia, **ya sea** comentando la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo y los refugiados, **ya sea** elaborando otra Comunicación que trate la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas»**

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]

(2016/C 264/09)

**Ponente: Paulo BARROS VALE**

El 14 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas»

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 176 votos a favor, 8 en contra y 20 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Si las cuestiones relacionadas con las armas son siempre un tema controvertido, los trágicos acontecimientos ocurridos en Europa generan un debate aún más encendido sobre este asunto. Sin embargo, la evaluación de la revisión de la directiva debe verse necesariamente de una forma más desapasionada y objetiva, analizando de forma equilibrada las cuestiones de seguridad y del mercado y dejando la cuestión esencial de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada para otros debates más adecuados a su gravedad.

1.2 Según el *Study on Firearms*<sup>(1)</sup> (Estudio sobre las armas de fuego) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se calcula que en 2007 había cerca de 875 millones de armas. De ellas, solo el 3 % estaba en manos de las fuerzas policiales y el 23 % en manos de los militares. En una industria de esta dimensión, corresponde al legislador encontrar e imponer los medios que puedan mitigar la peligrosidad latente de la posesión de un número tan elevado de armas.

1.3 El CESE apoya la adopción de la directiva en cuestión, que aclara las definiciones e introduce nuevos requisitos y normas más coherentes sobre el marcado y la destrucción de armas, pero también quiere proponer medidas que, a su juicio, pueden contribuir a aumentar la seguridad de los ciudadanos.

1.4 Al contrario de lo que ocurre en otros sectores en los que la Unión Europea ha legislado mucho, no sucede lo mismo con la industria armamentística, donde las normas impuestas se han quedado muy por detrás de lo que sería posible en términos de seguridad y rastreo del armamento y de las personas implicadas en actos delictivos. Por lo tanto, debemos ser firmes en cuanto a los objetivos que se han de alcanzar en un ámbito tan delicado como la seguridad.

1.5 Dada la importancia de la rastreabilidad no solo de las armas, sino también de las municiones, el CESE aboga por que a medio y largo plazo se considere la posibilidad de que se lleve a la industria a evolucionar hacia el marcado de los proyectiles de forma indeleble y en un lugar que no se destruya con el uso. Si es técnicamente posible, la introducción de estos datos y los restantes referentes a las armas en bases de datos interoperables a disposición de las fuerzas del orden, contribuiría en gran medida a mejorar la eficiencia de la investigación. Esas bases de datos no deben limitarse a efectuar los registros nacionales, sino que más bien deben ser una base de datos a nivel europeo, alimentada y consultada por las autoridades de cada Estado miembro.

---

<sup>(1)</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Study on Firearms 2015 — A Study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* [Estudio sobre las armas de fuego, 2015 — Estudio sobre la naturaleza transnacional, las rutas y el modus operandi en el tráfico de armas de fuego].

1.6 El CESE señala que Europa puede considerar la posibilidad de seguir el ejemplo australiano y británico con sus programas de compra de armas y, así, consiga retirar de la circulación muchos miles de armas. Quizá no esté probada la relación directa entre el número de armas en circulación y la cantidad de delitos, pero estadísticamente las probabilidades de que se cometan delitos, se produzcan accidentes e incluso de que las armas caigan en manos de delincuentes serían menores.

1.7 La evolución tecnológica de la impresión en 3D es una fuente de peligro que permite producir armas, tan letales como las otras, sin ninguna posibilidad de control o rastreabilidad. A esto se añade que la mayor parte de estas armas se fabrica con materiales que no son detectables con los sistemas de seguridad tradicionales. Es urgente incluir este asunto en la agenda de seguridad de los países para que, de forma concertada, se puedan tomar medidas preventivas contra la proliferación de armas letales sin ningún tipo de control.

## 2. Contexto de la propuesta

2.1 En un contexto de especial preocupación como la seguridad, la Comisión propone una modificación de la Directiva 91/477/CEE del Consejo <sup>(2)</sup>, modificada por la Directiva 2008/51/CE <sup>(3)</sup>, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.

2.2 Esta modificación se enmarca en la Agenda Europea para la Seguridad, presentada el 28 de abril de 2015 y destinada a asegurar una respuesta eficaz y coordinada a nivel europeo a las amenazas contra la seguridad. La Agenda Europea para la Seguridad identificó como obstáculo a la eficacia de los controles y a la cooperación policial de los Estados miembros las divergencias entre las legislaciones nacionales, y aboga por una revisión de la legislación sobre las armas de fuego y las normas de inutilización de armas.

2.3 El objetivo de la directiva es facilitar el funcionamiento del mercado interior de armas de fuego, garantizando al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos, mediante el establecimiento de las normas que deben adoptarse en todo el ciclo de vida de las armas de fuego, desde su producción hasta su destrucción.

2.4 La directiva establece los requisitos mínimos que debe imponer cada Estado miembro respecto a la adquisición, tenencia y transferencia de armas de diversas categorías, incluidas las destinadas a actividades de caza y tiro deportivo.

2.5 Como base para la revisión del actual marco jurídico se llevaron a cabo tres estudios relativos a la idoneidad de la legislación vigente, cuya conclusión fue que era pertinente aprobar unas normas mínimas a nivel de la UE sobre el tráfico ilícito de armas y revisar la directiva en vigor con el fin de:

- armonizar las normas sobre marcado de armas,
- adoptar normas y procedimientos comunes e introducir requisitos de registro para las armas de fuego inutilizadas,
- definir procedimientos relativos a la transformabilidad de las armas de alarma y de señalización, así como las réplicas de armas,
- fomentar el intercambio de conocimientos entre los Estados miembros y la elaboración y mantenimiento de bases de datos sobre fabricación, tenencia e inutilización de armas,
- definir un enfoque concertado para clasificar las armas de fuego de caza y de tiro deportivo.

2.6 La Comisión escuchó a las partes interesadas: representantes de asociaciones europeas de fabricantes de armas de fuego y municiones para uso civil, participantes en el comercio civil de armas, cazadores, coleccionistas, ONG, institutos de investigación, etc. Los Estados miembros y las ONG estuvieron de acuerdo en la utilidad de la actual directiva para impedir el desvío de armas de fuego al mercado ilegal, mientras que los participantes del sector privado manifestaron su preocupación por la modificación de las categorías de las armas de fuego y su repercusión en las pequeñas y medianas empresas.

---

<sup>(2)</sup> Directiva 91/477/CEE: DO L 256 de 13.9.1991, p. 51; Dictamen del CESE sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (DO C 35 de 8.2.1988, p. 25).

<sup>(3)</sup> Directiva 2008/51/CE: DO L 179 de 8.7.2008, p. 5; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas» COM(2006) 93 *final* — 2006/0031 (COD) (DO C 318 de 23.12.2006, p. 83).

2.7 Según las partes interesadas consultadas por la Comisión, la reactivación de armas de fuego inutilizadas constituye una fuente importante de armas para fines delictivos y consideran prioritaria la armonización de las normas sobre inutilización para luchar contra esta práctica.

2.8 La necesidad del intercambio de información entre los Estados miembros, la armonización de las definiciones y la definición de normas mínimas para las orientaciones relativas a la inutilización de armas son puntos donde convergen las partes interesadas consultadas.

### 3. Observaciones generales

Los trágicos acontecimientos de los últimos tiempos precipitaron el debate sobre el comercio y uso de las armas. Sin embargo, no se puede confundir la seguridad de los ciudadanos, cada vez más amenazada por el terrorismo, con la tenencia de armas, y es urgente luchar con convicción contra la facilidad de obtener armas de fuego, que sigue colocando en manos de grupos radicales, de la delincuencia organizada y de individuos perturbados con motivaciones incomprensibles, los medios para perpetrar delitos terribles. Tampoco cabe olvidar la delincuencia general, los suicidios y los accidentes con armas de fuego.

3.1 Las aclaraciones que se proponen ahora mejoran significativamente la directiva anterior y, por ello, el CESE las acoge favorablemente. Estas propuestas no tienen por objetivo prohibir las armas de fuego, sino armonizar las normas aplicadas para la adquisición y tenencia de armas, durante todo su ciclo de vida, regulando el mercado y garantizando la seguridad.

Sin embargo, el CESE, tras consultar a las partes interesadas y, en particular, a policías, industria, comercio, usuarios, coleccionistas y ONG de seguridad ciudadana, entiende que debe existir una mayor ambición en la legislación relativa a este tema ante los problemas de seguridad que siguen existiendo. La Comisión no solo debe legislar en respuesta inmediata a los atentados terroristas recientes, sino que debe hacerlo con el objetivo de resolver el asunto de la seguridad de las armas de fuego legales.

3.2 Se han llevado a cabo varios estudios sobre el control de las armas. Si algunos señalan que las restricciones a las armas reducen la violencia<sup>(4)</sup>, los accidentes<sup>(5)</sup> y los suicidios<sup>(6)</sup>, otros afirman que permitir que personas sin antecedentes penales ni problemas mentales tengan armas reduce el crimen violento y que ello no tiene un impacto significativo en el aumento de los suicidios y accidentes<sup>(7)</sup>.

3.2.1 El caso australiano es paradigmático en el control de las armas. Después de que un hombre entrase en una cafetería y asesinase a 35 personas e hiriese a otras 23 con dos armas, Australia inició en 1997 una de las mayores reformas que se recuerdan de las normas sobre el uso y tenencia de armas, con efectos visibles en la disminución de las muertes debidas al uso de armas de fuego. Prohibió algunos tipos de armas, introdujo la obligación de alegar una razón legítima para la tenencia de armas (que no puede ser solo la legítima defensa) y financió un programa de compra de armas por parte del Estado. Esta iniciativa retiró de la circulación casi 700 000 armas y, en conjunto con las nuevas restricciones, redujo drásticamente la tasa de homicidios con arma de fuego<sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Hepburn, Lisa; Hemenway, David, Firearm availability and homicide: A review of the literature [Disponibilidad de armas de fuego y homicidio: Revista de la literatura], *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* [Agresión y comportamiento violento: Revista científica], 2004; 9:417-40 citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

<sup>(5)</sup> Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, Firearm availability and unintentional firearm deaths [Disponibilidad de armas de fuego y muertes no intencionadas causadas por armas de fuego], *Accident Analysis and Prevention* [Análisis y prevención de accidentes], 2001; 33:477-84 citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

<sup>(6)</sup> Miller, Matthew; Hemenway, David, Gun prevalence and the risk of suicide: A review [Predominio de armas y riesgo de suicidio], *Harvard Health Policy Review* [Revista de Harvard sobre la políticas sanitaria], 2001; 2:29-37, citado por Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

<sup>(7)</sup> John R. Lott., Jr. e David B. Mustard, Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns [Crimen, disuasión y derecho a transportar armas de fuego ocultas], University of Chicago Law School, mayo de 1998.

<sup>(8)</sup> Alpers, Philip, Amélie Rossetti e Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [Armas en Australia: Número total de muertes por armas de fuego], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 7 de marzo. Consultado el 10 de marzo de 2016, en: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total\\_number\\_of\\_gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths)

3.2.2 El programa australiano de compra de armas se basó en la idea de que una gran disponibilidad de armas permite más fácilmente que los impulsos asesinos de un individuo puedan convertirse en un asesinato en masa.

3.2.3 Al igual que Australia, y después del asesinato de quince personas en tiroteos aleatorios que se saldaron con otros quince heridos, también el Reino Unido prohibió el uso de algunos tipos de armas, impuso la obligación de registro a los propietarios y financió un programa de compra de armas. Este caso no surtió el mismo efecto que el australiano en cuanto al número de muertes por arma de fuego<sup>(9)</sup>.

3.2.4 El último gran estudio sobre el control de las armas, publicado en febrero de 2016, examinó otros 130 estudios llevados a cabo en diez países diferentes, entre 1950 y 2014<sup>(10)</sup>. Los autores consideran que, a pesar de no haberse demostrado que las leyes restrictivas reducen la violencia, los datos revelados sugieren que, en algunos países, la aplicación de leyes para restringir el acceso a diversos tipos de armas está asociada a la reducción de muertes por armas de fuego. La imposición de leyes que restrinjan las condiciones para la adquisición de armas de fuego (por ejemplo: la verificación de antecedentes) o el acceso a las armas (por ejemplo: almacenamiento) también está asociada a una reducción de los crímenes pasionales y de las muertes accidentales de niños respectivamente.

3.3 Teniendo en cuenta estos ejemplos y estudios, el CESE defiende que deben seguirse normas estrictas para la obtención de licencia de uso y tenencia de armas, la adquisición de armas y municiones, la prohibición de algunos tipos de armas y su inutilización, e incluso el programa de compra de armas por parte de los Estados miembros, con vistas a su destrucción.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 La iniciativa se ajusta, además, a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La forma de directiva será correcta porque se duda de que los Estados miembros estén dispuestos a aceptar un reglamento.

4.2 La directiva sometida a examen modifica diversos artículos de la directiva anterior, aclarando e introduciendo nuevos requisitos que la mejoran significativamente y que, por lo tanto, son acogidos favorablemente por el CESE.

4.3 El CESE apoya la imposición de la obligatoriedad de realizar exámenes médicos de salud física y mental, de calidad y con unos requisitos mínimos europeos, para la expedición o renovación de las autorizaciones para el uso y tenencia de armas, práctica ya adoptada en algunos Estados miembros. No obstante, afirma que la directiva también podría exigir la frecuencia de la formación para la manipulación de armas de fuego e imponer ciertos requisitos para el almacenamiento seguro (por ejemplo, en una caja fuerte, como ya es obligatorio en algunos Estados miembros) y el transporte de armas y sus componentes con total seguridad.

4.4 La Unión Europea ha sido capaz de legislar mucho en numerosos ámbitos. Es paradigmático el caso de la industria automovilística, a la que se obligó a observar los requisitos en materia de seguridad (protección de los ocupantes y del medio ambiente) con grandes inversiones en investigación y desarrollo. Por lo que respecta al mercado de las armas y componentes, también se amplían los conceptos. El CESE propone que, a medio y largo plazo, se pueda ir un poco más allá con el mercado de los proyectiles y evaluar la posibilidad de llevar a la industria a colocar un marcado indeleble en un lugar no destructible con la utilización como, por ejemplo, en el interior de la munición, de forma que permita su total rastreabilidad. Normalmente el proyectil no es el arma que queda en la escena del delito y este marcado puede ser una fuente importante de información en la investigación policial.

4.5 En lo que se refiere a las bases de datos sobre las armas de fuego, el CESE apoya la nueva formulación que amplía el ámbito de los registros hasta la destrucción del arma de fuego. Se trata de un valor añadido y una herramienta importante en el control y la investigación. La Comisión deberá apoyar a las autoridades para que estos registros estén disponibles en tiempo real en todos los Estados miembros, facilitando la presentación de pruebas y permitiendo el intercambio rápido y eficiente de información de los datos conducentes a la identificación y localización de las armas de fuego.

<sup>(9)</sup> Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti y Daniel Salinas, 2016, *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* [Armas en Australia: Número total de muertes por armas de fuego], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23 de febrero. Consultado el 10 de marzo de 2016, en: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total\\_number\\_of\\_gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths)

<sup>(10)</sup> Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces, y Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* [¿Qué sabemos de la correlación entre la legislación relativa a las armas de fuego y las heridas provocadas por las mismas?], publicado por la Oxford University Press en nombre de la Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6 También se incluyen en la categoría de armas prohibidas las armas de fuego semiautomáticas de uso civil «con apariencia de armas de fuego automáticas». El concepto «con apariencia» no resulta ser suficientemente objetivo, por lo que antes deben definirse criterios claros en cuanto a la «apariencia» que obliguen a incluir estas armas en la categoría de armas de fuego prohibidas.

4.7 Las armas de alarma y de señalización, las armas de salvos y las armas acústicas, así como las réplicas de armas, pasan ahora a estar contempladas en la categoría C: armas de fuego sujetas a declaración. El CESE tiene dudas en cuanto a la pertinencia de esta inclusión, ya prevista en algunas legislaciones nacionales, puesto que, además de no estar tipificadas como «armas de fuego» en el Protocolo de las Naciones Unidas, en los casos en que dicha legislación todavía no lo determine, la obligatoriedad de la declaración acarrearía costes administrativos considerables en un tipo de armas cuyo riesgo para la seguridad de los ciudadanos no parece ser muy elevado.

4.8 Los riesgos de estas y otras armas para la seguridad de los ciudadanos como, por ejemplo, las armas de aire comprimido, deberían ser objeto de un estudio que evalúe la peligrosidad de las mismas y las posibilidades de su transformación en armas de mayor letalidad. Este estudio podría servir de base para imponer nuevas normas técnicas y jurídicas en materia de seguridad, transformación, conversión, inutilización y destrucción de las armas.

4.9 En una sociedad digital, es necesario prestar atención a la peligrosidad del comercio electrónico en materia de transacciones de armas y de municiones. Facebook e Instagram han anunciado restricciones a la venta de armas en sus redes sociales, prohibiendo a sus usuarios anunciar o acordar transacciones de armas a través de publicaciones, grupos de debate o mensajes privados. El CESE sostiene que, a pesar de que se ha previsto que solo pueda permitirse el comercio electrónico de algunos tipos de armas y municiones a armeros y corredores, la transacción solo debería permitirse presencialmente, asegurando de esta forma un control estricto por parte de las entidades competentes.

4.10 La innovación tecnológica ha traído consigo la aparición de las impresoras 3D. Las armas no se han quedado al margen de esta tecnología y enseguida surgieron en internet instrucciones y programas que permiten imprimir un arma letal. Sin ningún tipo de legislación que regule la impresión de armas, esta tecnología constituye una amenaza real a la que todavía no se ha atribuido la importancia debida. Los países deberán unirse para debatir este asunto, supervisar la red o incluso controlar la compra de los materiales que se utilizan para la producción de este tipo de armas y considerar seriamente la prohibición de producirlas.

4.11 En la directiva está prevista la posibilidad de que los Estados miembros autoricen a los organismos con vocación cultural e histórica en materia de armas y reconocidos como tales a mantener en su poder las armas de fuego de categoría A adquiridas antes de la entrada en vigor de la directiva, siempre que estén desactivadas. El CESE considera que debe contemplarse un régimen especial de aplicación de la directiva a las colecciones depositadas en museos, con una actividad debidamente reconocida como pertinente por parte de los Estados miembros, siempre que no se ponga en peligro la seguridad o el orden público. Dicho régimen obligaría a adoptar normas estrictas de exposición, registro, almacenamiento y manipulación de las armas, pero evitaría la destrucción de armas de la categoría A con un gran valor histórico.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos del derecho de sociedades (codificación)»**

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]

(2016/C 264/10)

**Ponente: Jorge PEGADO LIZ**

**Coponentes: Roger BARKER y Christophe LEFÈVRE**

El 29 de abril de 2016, el Consejo, de conformidad con el artículo 50, apartado 1 y apartado 2, letra g), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos del derecho de sociedades (codificación)»

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 223 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba sin reservas el ejercicio de consolidación, codificación y, por tanto, simplificación del texto de la propuesta sobre ciertos aspectos del derecho de sociedades [COM(2015) 616 final], que se inscribe en la línea de lo ya sugerido por el Comité en varios de sus dictámenes.

1.2 Tras examinar en detalle cada uno de los textos consolidados y cada una de las propuestas de nuevos textos codificados, el CESE puede asegurar que, salvo los detalles que se mencionan en el punto 4.2, no ha encontrado ningún error formal.

1.3 El CESE recomienda que la tabla de correlaciones que figura en el anexo IV se elabore con dos entradas, de forma que se puedan comparar también los artículos nuevos con los antiguos, y no solo los antiguos con los nuevos.

1.4 El CESE habría deseado un ejercicio más ambicioso, que abordara la codificación de aspectos que siguen dispersos en otros instrumentos legislativos, en particular los contenidos en las directivas enumeradas en el punto 4.4.

1.5 En el momento de la revisión sustancial del nuevo texto, el Comité desearía que se tuvieran en cuenta las propuestas que ha formulado con el paso de los años sobre cada una de las directivas objeto del ejercicio de la Comisión, en particular en los Dictámenes citados en el punto 4.8.

## 2. Objeto y finalidad de la propuesta de la Comisión

2.1 En la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión [COM(2015) 616 final de 3 de diciembre de 2015] se señala:

«El objeto de la presente propuesta es proceder a la codificación de la Sexta Directiva del Consejo de 17 de diciembre de 1982 basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y referente a la escisión de sociedades anónimas (82/891/CEE), la Undécima Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado (89/666/CEE), la Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital, la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 48, párrafo segundo, del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, la Directiva 2011/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, la Directiva 2012/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el artículo 54, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital».

2.2 Al tratarse de una codificación, la Comisión resalta que «la nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere», lo cual no impide que esta codificación debe llevarse a cabo «respetando íntegramente el procedimiento de adopción de los actos de la Unión». Esta última afirmación justifica el dictamen del CESE, aun cuando se trate de «un método de trabajo acelerado para la rápida aprobación de los actos codificados», tal como prevé «un Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994» firmado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que sigue en vigor y ha sido reforzado por el último Acuerdo interinstitucional celebrado entre esas mismas instituciones <sup>(1)</sup>.

2.3 En efecto, el objetivo perseguido con este ejercicio de compilación, sistematización y codificación del Derecho europeo de sociedades es hacer que las normas de la Unión Europea que rigen este ámbito sean más sencillas de interpretar, transponer, aplicar y poner en práctica.

2.4 En muchos de sus Dictámenes, el CESE ha sugerido, recomendado y pedido que los esfuerzos del legislador europeo vayan en este sentido, esfuerzos que siempre ha apoyado. El CESE está, por tanto, plenamente de acuerdo con el ejercicio emprendido por la Comisión con esta propuesta, en especial porque se trata de un ámbito en el que la simplificación es beneficiosa para todos: las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos en general, pero también, y en particular, los magistrados, los abogados, los notarios y, en general, todos los profesionales que se ocupan de la aplicación del Derecho de sociedades.

### 3. Origen y desarrollo del Derecho de sociedades en la Unión Europea

3.1 En el Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la CEE, se encuentran las bases jurídicas de un Derecho de sociedades embrionario, limitado a sus artículos 48 a 66. La idea de una aproximación de las legislaciones nacionales en cuanto a determinados aspectos del Derecho de sociedades no aparece hasta el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, en particular en la nueva redacción de los artículos 94 a 97 (procedentes del Acta Única Europea) sobre la aproximación de las legislaciones con vistas a la realización del mercado único, así como en la nueva redacción de los artículos 39 y 55 CE (que sustituyen a los antiguos artículos 48 a 66 del CEE).

3.2 Así, a partir de la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 58, párrafo segundo, del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros (DO L 65 de 14.3.1968, p. 8), decenas de directivas, reglamentos y recomendaciones pretendieron «reglamentar» determinados aspectos del Derecho de sociedades en Europa relacionados con la realización del mercado único, ya sea aproximando las legislaciones nacionales, ya sea intentando armonizarlas, pero sin pretender jamás realizar un auténtico «código unificado» del Derecho de sociedades en Europa.

3.3 El ejercicio que realiza la Comisión con la presente propuesta ni siquiera aspira a codificar todas las Directivas relacionadas con los distintos aspectos del Derecho de sociedades. En efecto, solo aborda los aspectos contemplados en las seis Directivas siguientes:

- la Sexta Directiva del Consejo, de 17 de diciembre de 1982, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y referente a la escisión de sociedades anónimas (82/891/CEE),
- la Undécima Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado (89/666/CEE),
- la Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital,
- la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 48, párrafo segundo, del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros,
- la Directiva 2011/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas,

<sup>(1)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

— la Directiva 2012/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el artículo 54, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital.

3.4 Este ejercicio se llevó a cabo sobre la base de una consolidación previa, efectuada en las 23 lenguas oficiales, del texto de las Directivas 82/891/CEE, 89/666/CEE, 2005/56/CE, 2009/101/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE, y de los actos modificadores; la correlación entre la numeración antigua y la nueva se presenta en la tabla de correlaciones que figura en el anexo IV de la futura Directiva.

#### 4. Evaluación de la propuesta

4.1 Como se ha indicado antes, el CESE aprueba sin reservas el ejercicio de consolidación, codificación y, por tanto, simplificación del texto resultante de este trabajo.

4.2 Tras examinar en detalle cada uno de los textos consolidados y cada una de las propuestas de nuevos textos codificados, el CESE puede asegurar que, salvo las observaciones siguientes, no ha encontrado ningún error formal:

— en la codificación del tercer considerando de la Directiva 2005/56/CE figura «prever» en lugar de «establecer»,

— el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 89/666/CEE no se ha codificado en la propuesta de Directiva,

— en los considerandos 48, 62, 65, 66 y 80, la Comisión debería confirmar si las referencias hechas a determinados textos legislativos corresponden realmente a las últimas medidas adoptadas en los ámbitos respectivos [por ejemplo, en el considerando 48 la referencia a la Directiva sobre el abuso de mercado debería ser sustituida por la referencia al Reglamento sobre el abuso de mercado (Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión],

— el título del capítulo III debería especificar que la publicidad a la que se refiere se realiza «para proteger a terceros»; si, por el contrario, la publicidad de que se trata beneficia también a los accionistas, entonces ¿en el artículo 13, letra f), no deberían mencionarse asimismo las Directivas 2013/24/UE y 2014/95/UE?

4.3 El CESE recomienda que la tabla de correlaciones que figura en el anexo IV se elabore con dos entradas, de forma que se puedan comparar también los artículos nuevos con los antiguos, y no solo los antiguos con los nuevos.

4.4 El CESE habría preferido también un ejercicio más ambicioso, que abordara la codificación de aspectos que siguen estando dispersos en otros instrumentos legislativos, en particular los contenidos en las siguientes directivas:

— Directiva 2010/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulaciones y a la supervisión de las políticas de remuneración,

— Directiva 2007/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas,

— Directiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 abril 2004, relativa a las ofertas públicas de adquisición,

— Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores,

— Directiva 2009/102/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único,

— Octava Directiva 84/253/CEE del Consejo, de 10 de abril de 1984, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CEE, relativa a la autorización de las personas encargadas del control legal de documentos contables,



- Séptima Directiva 83/349/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1983, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, relativa a las cuentas consolidadas,
- Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad.

4.5 Sin embargo, en el Programa de trabajo de la Comisión para 2015 COM(2014) 0910 final, anexo III, punto 45, la Comisión había anunciado también la codificación de la Directiva 2009/102/CE en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único.

4.6 El CESE se congratula de que la Comisión haya tomado en consideración algunas de las recomendaciones del grupo de trabajo encargado de la simplificación del Derecho de sociedades en el marco de la iniciativa SLIM, relativas a la simplificación de la Primera y la Segunda Directivas sobre Derecho de sociedades, en las Directivas 2003/58/CE y 2006/68/CE.

4.7 Con respecto a cada una de las Directivas objeto del ejercicio de la Comisión, el CESE tuvo ocasión de emitir dictámenes que todavía no se han tenido en cuenta en su totalidad; por ello, desea que la Comisión tenga debidamente en cuenta, cuando emprenda una revisión sustancial del nuevo texto, las propuestas que el Comité ha presentado a lo largo de los años y que no se abordan en el marco del presente ejercicio.

4.8 Se trata, en particular, de los dictámenes siguientes:

- de 24.9.1987, DO C 319 de 30.11.1987, p. 61, ponente: Sr. Jean PARDON,
- de 28.4.2004, DO C 117 de 30.4.2004, p. 43, ponente: Sra. María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL,
- de 30.5.2007, DO C 175 de 27.7.2007, p. 33, ponente: Sra. María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL,
- de 25.2.2009, DO C 218 de 11.9.2009, p. 27, ponente: Sra. María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL,
- de 15.6.2011, DO C 248 de 25.8.2011, p. 118, ponente: Sr. Miklós PASZTOR,
- de 12.12.2012, DO C 44 de 15.2.2013, p. 68 ponente: Sra. Lena ROUSSENOVA.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

**Dictamen del I Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se garantiza la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior**

[COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)]

(2016/C 264/11)

**Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El Consejo, en fecha 8 de enero de 2016, y el Parlamento Europeo, en fecha 21 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se garantiza la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior*

[COM(2015) 627 final-2015/0284 (COD)].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité valora positivamente la iniciativa de la Comisión de abordar la denominada «portabilidad transfronteriza». Básicamente, la portabilidad transfronteriza supone permitir a los usuarios y consumidores de servicios de contenidos audiovisuales en línea a los que acceden legalmente en su Estado de residencia, seguir beneficiándose de dichos servicios cuando se desplazan temporalmente a otro Estado miembro de la UE.

1.2. El Comité muestra también su acuerdo con el hecho de que se recurra a un Reglamento para regular la portabilidad, ya que se trata de una actividad transfronteriza. También parece lógico el establecimiento de una *vacatio legis* a partir de la cual se considere la inaplicabilidad de las cláusulas restrictivas para la portabilidad en los contratos en vigor. Se considera, en este sentido, que seis meses es un período razonable para que los proveedores de servicios afectados adapten sus sistemas de oferta a la nueva situación.

1.3. El CESE considera necesario establecer de forma clara el concepto de «Estado miembro de residencia» del abonado, de modo que el resto de Estados miembros de la UE deban considerarse por defecto Estados en los que puede encontrarse presente temporalmente. La mera referencia a la estancia habitual recogida en el artículo 2 puede no ser suficiente, por lo que sería necesario valorar otros criterios de transitoriedad, entorno vital, etc., recogiendo un listado no exhaustivo de indicadores para concretar el vínculo de conexión temporal basado en la residencia. En todo caso, el Comité considera que, cuando existe la condición de cliente, suscriptor o abonado a un servicio, y el usuario aparece vinculado a un Estado miembro e identificado por su dirección IP, conexión a internet u otro indicador equivalente, ello debería garantizar la portabilidad transfronteriza.

1.4. En relación con la naturaleza y condiciones de los servicios portables, queda claro que la propuesta abarca dichos servicios ya sean de pago o gratuitos, si bien en este último caso siempre que el Estado miembro sea «verificado». Pensando especialmente en los servicios gratuitos, consideramos que debería garantizarse la portabilidad de dichos servicios cuando el Estado miembro sea «verificable», es decir, pueda ser verificado, siempre que ello no suponga para el prestador un coste añadido.

1.5. Debería incluirse expresamente en la parte dispositiva que cualquier empobrecimiento o degradación de la oferta que afecte a las prestaciones, repertorio, accesibilidad en dispositivos y número de usuarios se consideraría incumplimiento del servicio. Asimismo, debe garantizarse también una calidad mínima de acceso; al menos, la que pueda considerarse estándar o de referencia en el Estado miembro de estancia disponible a través de las líneas locales, con el fin de no promover prácticas y condiciones abusivas de sobreprecio en acceso tipo o clase «Premium» garantizado, sin que pueda considerarse suficiente la mera información al usuario sobre el nivel de calidad con la que va a contar. Y la mención a estas obligaciones debería insertarse, expresamente, también en el articulado y no solo en los considerandos del Reglamento.

## 2. Introducción

2.1. Entre las directrices políticas de la Comisión Europea de 15 de julio de 2014 figuraba como prioridad n.º 2 la creación de un «Mercado único digital conectado», basándose en la cual se aprobó la Comunicación «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»<sup>(1)</sup>. El CESE se pronunció sobre dicha prioridad<sup>(2)</sup> respaldándola, al considerar que puede imprimir un nuevo impulso a una política digital en la Unión Europea.

2.2. En concreto, la Comisión proponía «evitar el bloqueo geográfico injustificado», con la finalidad de que los consumidores y las empresas puedan aprovechar plenamente el mercado único en términos de elección y a unos precios más bajos.

2.3. El Comité de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha aprobado recientemente una actualización de las directrices de este organismo para la protección de los consumidores (DNUPC), con el propósito de actualizarlas a la luz de la reciente evolución tecnológica, incluyendo el comercio electrónico y el denominado «consumo digital», en el que debería fortalecerse la protección de la privacidad en línea e incluirse el principio consistente en que los consumidores merecen ser protegidos de forma equitativa.

2.4. En desarrollo de la indicada estrategia para el mercado único digital, la Comisión ha aprobado asimismo una Comunicación relativa a la modernización de las normas sobre los derechos de autor y sobre los contratos de venta en línea y el suministro de contenidos en línea, sobre los que el CESE se va a pronunciar.

2.5. Y también en ese marco se inscribe la propuesta de Reglamento sobre la denominada «portabilidad transfronteriza», que consiste en la posibilidad de que el prestatario de un servicio de contenidos en línea en un determinado Estado de la UE pueda acceder a dichos contenidos cuando se desplaza temporalmente a otro Estado miembro. Esa portabilidad se considera un paso importante para conseguir un más amplio acceso a los contenidos audiovisuales por parte de los usuarios; algo que la propia Comisión considera un objetivo clave para el desarrollo de la estrategia del mercado único digital.

2.6. Las dificultades, o la imposibilidad, con las que se encuentran en la actualidad los ciudadanos europeos abonados a este tipo de servicios para seguir teniendo acceso a los mismos fuera de su país, aunque dentro de la UE, no se deben a razones tecnológicas, sino de otra índole: se trata de un geobloqueo derivado de las prácticas de concesión de licencias de los titulares de derechos o de las prácticas comerciales de los prestadores de servicios. También han jugado en contra de esa portabilidad transfronteriza los elevados costes de itinerancia que vienen padeciendo los consumidores y usuarios europeos y cuyo fin se aproxima con la propuesta que ha aprobado la Comisión.

## 3. Contenido de la propuesta

3.1. El objeto principal de la propuesta de Reglamento, tal y como se recoge en el artículo 1 del texto sometido a observaciones, es garantizar la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior. Es decir, que cualquier usuario de la Unión que recibe legalmente estos contenidos en su país de residencia pueda acceder a ellos también cuando se encuentra temporalmente en otro Estado miembro.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

3.2. El artículo 2 recoge diferentes definiciones relativas a la naturaleza del servicio y a los agentes involucrados: «abonado», «consumidor», «Estado miembro de residencia», «presente temporalmente», «servicio de contenidos en línea», «portable». Con respecto a los servicios de contenidos en línea, se especifica que puede tratarse de servicios de comunicación audiovisual o servicios que permiten acceder a obras u otras prestaciones protegidas, o a transmisiones de organismos de radiodifusión. Estos servicios pueden prestarse de forma lineal o a la carta, con o sin remuneración por parte del usuario.

3.3. El artículo 3 de la propuesta señala que la obligación que se establece para los prestadores del servicio portable de permitir dicha portabilidad en otros Estados, no implica mantener los niveles de calidad proporcionados en el Estado miembro de residencia, salvo que el prestador se comprometa expresamente a garantizarlos. Pero sí deberá informar a los abonados sobre la calidad de esa prestación.

3.4. De acuerdo con el artículo 4, tanto la prestación del servicio portado como el acceso al mismo y su uso por parte del abonado se consideran producidos en el Estado de residencia, sea a efectos de la regulación audiovisual, de propiedad intelectual o de protección de datos.

3.5. El artículo 5 establece la inaplicabilidad de las disposiciones contractuales contrarias a la obligación de portabilidad transfronteriza existentes entre los titulares de derechos y los prestadores de servicios, así como entre los prestadores de servicios y sus clientes. Los titulares de los derechos podrán exigir que el prestador de servicios adopte los medios necesarios para verificar que el servicio se presta de conformidad con el Reglamento, los cuales deberán ser razonables y proporcionados.

3.6. El artículo 6 señala que el tratamiento de los datos personales de los abonados deberá ajustarse a la normativa europea en ese ámbito (Directivas 95/46/CE y 2002/58/CE)<sup>(3)</sup>.

3.7. El artículo 7 establece que el Reglamento se aplicará no solo a los contratos posteriores a su entrada en vigor, sino también, con carácter retroactivo, a los contratos celebrados y a los derechos adquiridos antes de la fecha de aplicación del Reglamento, si son pertinentes para la prestación, acceso o utilización del servicio.

3.8. El artículo 8 establece el plazo para la aplicación del Reglamento tras su publicación, que será de seis meses.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité valora positivamente la iniciativa de la Comisión de abordar la denominada «portabilidad transfronteriza», que, básicamente, supone permitir a los usuarios y consumidores el acceso a aquellos servicios de contenidos audiovisuales en línea a los que se encuentran registrados en un Estado miembro de la UE cuando se desplazan temporalmente a otro Estado miembro.

4.2. El CESE considera que esta medida es importante, dentro de la estrategia de la Comisión, para la implantación del mercado único digital, en cuanto elimina obstáculos a la libre prestación de servicios y a la libre competencia entre las empresas. Y, a la vez que comporta aspectos comerciales, puede fortalecer la cohesión económica, social y territorial, facilitando la integración de los diferentes colectivos de la sociedad civil organizada.

4.3. En este contexto, la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión el pasado 9 de diciembre pretende eliminar obstáculos a la portabilidad transfronteriza, obligando a los prestadores a proporcionarla, cuando estos servicios se presten legalmente y sean portables en su mercado nacional.

4.4. La elección del instrumento jurídico (Reglamento) quedaría así justificada por la dimensión supraestatal de la actividad que se debe regular y por la necesidad de su aplicación para todos los Estados miembros de forma similar y simultánea. Entronca la propuesta con lo señalado por el artículo 56 del TFUE, según el cual quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en otro Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

<sup>(3)</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31 y DO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

4.5. El CESE está de acuerdo con la base jurídica elegida, de mercado interior (artículo 114 del TFUE), por el alcance y naturaleza intrínsecamente transfronterizos de los servicios que abarca la propuesta de Reglamento y la necesidad de coherencia con otras políticas de la Unión; especialmente en lo referente a los aspectos culturales (artículo 167 TFUE) y la promoción de los intereses de los consumidores (artículo 169 TFUE). Resulta importante que la propuesta se interprete conforme al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a la protección de los datos de carácter personal, la libertad de expresión y la libertad de empresa.

4.6. Se incluyen en la propuesta contenidos difundidos por organismos de radiodifusión o por prestadores de servicios de la sociedad de la información; lineales o a la carta; proporcionados mediante descarga, *streaming* u otro procedimiento; por grandes empresas o pymes; a cambio de remuneración (abono) o de modo gratuito, en este último caso siempre que se verifique el Estado de residencia del usuario registrado (por ejemplo, a través de la dirección IP o la conexión a internet). Quedarían fuera del Reglamento propuesto otros bienes y servicios objeto de transacción transfronteriza para los que los contenidos estrictamente audiovisuales son meramente accesorios.

4.7. El objetivo de la propuesta de Reglamento es, por tanto, satisfacer, de manera más efectiva, los deseos y necesidades de la ciudadanía en el entorno digital, puesto que la medida les permite disfrutar, cuando se desplazan entre países de la UE, de aquellos contenidos audiovisuales a los que tienen derecho de acceso. Y conciliar, a su vez, el desarrollo del mercado de contenidos audiovisuales y el mantenimiento de un elevado nivel de protección para los titulares de derechos (de autor y afines, y también de difusión de acontecimientos de gran importancia e información).

4.8. La Comisión hace hincapié, en este sentido, en los beneficios que la iniciativa puede proporcionar tanto a demandantes como, a largo plazo, a los oferentes. En el preámbulo de la propuesta de Reglamento se señala que la portabilidad transfronteriza no solo contribuye a promover los intereses de los consumidores. También supondría ventajas de diversa índole tanto para los titulares de derechos de creación, interpretación y ejecución como para quienes se dedican a la reproducción, comunicación al público y puesta a disposición de contenidos audiovisuales, dotando a todos ellos de mayor seguridad jurídica y de mayor capacidad para responder a las demandas de los usuarios.

4.9. En todo caso, por lo que respecta a prestadores y titulares, la Comisión, seguramente respondiendo a inquietudes de estos segmentos en el período de consulta pública, hace especial hincapié en sus derechos y su actividad. Así, se señala que la propuesta no afecta sustancialmente a la concesión de licencias de derechos ni a los modelos de negocio; que, al prever la inaplicabilidad de las cláusulas contractuales contrarias a la obligación de portabilidad, no obliga a renegociar licencias; que (pensando en los difusores de contenidos audiovisuales y deportivos de gran demanda) la portabilidad no amplía la gama de usuarios del servicio ni afecta como tal a la exclusividad territorial de las licencias.

4.10. Debería insertarse, dentro del articulado de la propuesta, en concreto en el artículo 5, apartado 2, que, además de la razonabilidad y de la proporcionalidad de los medios empleados para verificar que el servicio de contenidos en línea se presta adecuadamente, dichos «medios eficaces» deben respetar o resultar acordes con los principios y derechos garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los cuales deberían especificarse de modo expreso.

4.11. La prestación del servicio a través de la portabilidad transfronteriza se hace equivaler a la que se realiza en el país de residencia, lo que sería una «ficción legal» a efectos de derechos de autor y derechos afines, reproducción, comunicación pública, puesta a disposición o reutilización, catálogo de contenidos, dispositivos contemplados, número de usuarios permitidos y gama de funcionalidades. Debería especificarse que ello ha de hacerse respetando en todo caso la neutralidad tecnológica. Y deberían clarificarse también el ámbito de aplicación y las definiciones de la propuesta de Reglamento y, en especial, lo relativo a la definición del ámbito subjetivo. Este debe, en todo caso, basarse en criterios claros e identificables, ya que resultan necesarios para garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad de la norma.

4.11.1. Sin embargo, esa obligación:

— se restringe o supedita al cumplimiento de determinadas condiciones de proporcionalidad, cuando se entiende que puede suponer para los prestadores de servicios un coste desproporcionado. Así, no se obliga a la portabilidad cuando el prestador no verifica en su servicio el país de residencia del abonado,

- también se limita la obligación de procurar el cumplimiento de los derechos de los titulares, y
- sobre todo, no se exigen medidas para garantizar en el país de estancia un nivel de calidad en la prestación del servicio de contenidos similar al que se ofrece en el país de residencia, salvo compromiso expreso por parte del prestador, aunque no debería ser menor que la disponible a través del acceso de línea local en el país de estancia. Se argumenta que esa garantía de calidad podría suponer sobrecostos desproporcionados para los prestadores de servicios, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a capacidad e infraestructuras de telecomunicaciones se refiere.

4.12. En relación con este último punto, la combinación entre la excepción de la obligación de garantizar un estándar de calidad y la posibilidad de ofrecer servicios *Premium*, que sí garantizarían esa calidad a cambio de un sobreprecio, podría incentivar determinadas prácticas abusivas por parte de los prestadores. Devaluando o degradando la calidad del servicio básico, y convirtiendo el contenido casi en un producto básico mientras que el lucro se asocia al cobro por la prestación. Al menos, habría de aparecer expresamente recogida en la parte dispositiva de la norma la consideración de que la calidad ofrecida, en todo caso, no debería ser menor que la disponible a través del acceso de línea local en el país de estancia.

4.13. Finalmente, es destacable la pretensión de la Comisión de aplicar el Reglamento de forma retroactiva. Ello supone que, frente a los compromisos negociados con anterioridad por las partes, las cláusulas y condiciones que contravengan o limiten la portabilidad se dan por no puestas. Complementariamente, se promueven los acuerdos entre dichas partes para la aplicación del principio de portabilidad transfronteriza.

4.14. El CESE propone una nueva definición de servicio «parcialmente portable», que debería aplicarse a los servicios en línea de calidad sensible en aquellos casos en que la baja calidad de los servicios de internet locales hace que los abonados no puedan hacer uso de los servicios de contenidos en línea en determinadas zonas. En la página 8 de la evaluación de impacto se plantea una aplicación similar de este término <sup>(4)</sup>.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> SWD(2015) 270 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en relación con las exenciones para los operadores en materias primas»**

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]

(2016/C 264/12)

**Ponente: John WALKER**

El 12 y el 18 de enero de 2016 respectivamente, y de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en relación con las exenciones para los operadores en materias primas»*

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 224 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE reconoce la necesidad de modificar el Reglamento (UE) n.º 575/2013 (Reglamento sobre los Requisitos de Capital) y aprueba las modificaciones propuestas.

1.2 El CESE espera poder emitir oportunamente su dictamen sobre la revisión del Reglamento.

## **2. Introducción**

2.1 Los puntos siguientes, que se han extraído de la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, explican sucintamente los requisitos previstos.

2.2 El Reglamento (UE) n.º 575/2013 exime a las empresas de inversión cuya actividad principal consista exclusivamente en la provisión de servicios de inversión o en actividades relacionadas con los instrumentos financieros enumerados en el anexo I, sección C, puntos 5, 6, 7, 9 y 10, de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y a los que, a 31 de diciembre de 2006, no era aplicable la Directiva 93/22/CEE del Consejo («operadores en materias primas») de los requisitos relativos a las grandes exposiciones y los requisitos de fondos propios. Dichas exenciones son aplicables hasta el 31 de diciembre de 2017.

2.3 El Reglamento (UE) n.º 575/2013 exige también a la Comisión que elabore, para el 31 de diciembre de 2015, un informe sobre un régimen adecuado para la supervisión prudencial de los operadores en materias primas. Además, el mismo Reglamento exige a la Comisión que elabore para la misma fecha un informe sobre un régimen adecuado para la supervisión prudencial de las empresas de inversión en general. Si procede, esos informes deben ir seguidos de propuestas legislativas.

2.4 La revisión del tratamiento prudencial de las empresas de inversión («revisión de las empresas de inversión»), incluidos los operadores en materias primas, se está realizando actualmente pero no se ha concluido todavía. La revisión y la adopción de la nueva legislación que pueda ser necesaria a tenor de ella no estarán finalizadas hasta después del 31 de diciembre de 2017.

2.5 De conformidad con el régimen vigente, después del 31 de diciembre de 2017 los operadores en materias primas estarán sujetos a los requisitos relativos a las grandes exposiciones y los requisitos de fondos propios. Esto podría obligarles a incrementar significativamente el importe de los fondos propios que deben tener para proseguir sus actividades y, por consiguiente, podría incrementar los costes conexos a la realización de esas actividades.

2.6 La decisión de aplicar los requisitos relativos a las grandes exposiciones y los requisitos de fondos propios a los operadores en materias primas no debe producirse como resultado del vencimiento de la exención. Por el contrario, esa decisión debe estar rigurosamente razonada, basada en las conclusiones de la revisión de las empresas de inversión y claramente expresada en legislación.

2.7 Por consiguiente, debe establecerse un nuevo límite temporal hasta el cual se apliquen las exenciones. Procede modificar en consecuencia el Reglamento (UE) n.º 575/2013.

### 3. Punto de vista del CESE

3.1 El CESE acepta el hecho de que, como se señala en el punto 2.7 *supra*, el Reglamento solo prevé una modificación del plazo, del 31 de diciembre de 2017 al 31 de diciembre de 2020.

3.2 El CESE lamenta que la Comisión no haya sido capaz de cumplir los plazos que se impuso, que se indican en el punto 2.4 *supra*. Considera, sin embargo, que los requisitos prudenciales deben establecerse tras un análisis y una revisión detallados. Las exenciones aplicables actualmente a los operadores en materias primas no deben suprimirse simplemente por el hecho de que haya vencido un plazo arbitrario.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad»**

[COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)]

y la

**«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior»**

[COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS)]

(2016/C 264/13)

**Ponente: Petru Sorin DANDEA**

**Coponente: Roger BARKER**

El 9 y el 10 de febrero de 2016, de conformidad con los artículos 113 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad*

[COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS)]

y la

*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior*

[COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS)].

La Sección Especializada de unión económica y monetaria y cohesión económica y social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 126 votos a favor y 7 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea que propone que las normas recogidas en el proyecto de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (en lo sucesivo, el proyecto BEPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE se apliquen de manera uniforme en los Estados miembros. Esta propuesta se inscribe en el marco de los esfuerzos para luchar contra el fenómeno de la planificación fiscal agresiva que practican determinadas empresas transnacionales y que contribuye a erosionar las bases imponibles de los Estados miembros por un valor estimado de 50 a 70 mil millones EUR anuales.

1.2 El CESE considera que para garantizar la competitividad de las empresas europeas, el atractivo de la UE como lugar de inversión y la coherencia del sistema fiscal internacional, en esta fase de recuperación lenta y frágil a raíz de la crisis, conviene alinearse con los aspectos realmente acordados en la esfera de la OCDE y que ya han implementado los demás socios internacionales.

1.3 Para el Comité, es importante en este asunto tender a establecer condiciones equitativas para todos y un régimen uniforme que se aplique de la misma manera en todos los Estados miembros. Es importante limitar el riesgo de fragmentación, ya que podría mermar la eficacia de las medidas propuestas.

1.4 El CESE considera que convendría no excluir las empresas del sector financiero del ámbito de aplicación de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que intensifiquen las negociaciones internacionales en el marco de instituciones como la OCDE y el G-20, con el fin de garantizar una aplicación uniforme a escala de la UE y de la OCDE, así como examinar si las normas propuestas también pueden aplicarse a las sociedades financieras y de qué manera.

1.5 El CESE respalda esta propuesta y sugiere que los Estados miembros deben acordar la recuperación de las cantidades adeudadas mediante pagos fraccionados solo cuando dichos traslados no se realicen con el único objetivo de obtener ventajas fiscales.

1.6 El CESE recomienda a la Comisión aplicar la regla de la cláusula de inversión (*switch over*) directamente a todos los contribuyentes que hayan obtenido rentas en territorios reconocidos como paraísos fiscales.

1.7 El CESE apoya las normas relativas a las sociedades extranjeras controladas establecidas en la propuesta de Directiva.

1.8 Dado que las operaciones de planificación fiscal agresiva corresponden principalmente a grandes empresas transnacionales, el CESE considera que las pymes deberían quedar excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal y de la Directiva sobre cooperación administrativa.

1.9 Habida cuenta de las peticiones de las organizaciones de la sociedad civil para exigir una mayor transparencia respecto de la tributación de las empresas multinacionales, el CESE recomienda que la Comisión incluya en las disposiciones de la Directiva relativa a la cooperación fiscal la obligación de que los Estados miembros hagan públicas las declaraciones sobre los resultados financieros que serán objeto del intercambio automático de información.

1.10 El CESE anima a la Comisión a completar el proceso de elaboración de la lista de Estados o territorios que se niegan a cumplir las normas de buena gobernanza en el ámbito fiscal. Considera que esta lista debe ir acompañada de sanciones aplicables a las empresas que continúen desarrollando sus actividades en ellos.

1.11 El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que fijen un plazo de ejecución más breve para las normas destinadas a aplicar uniformemente en toda la UE los compromisos asumidos en las negociaciones celebradas en el marco del proyecto BEPS de la OCDE.

1.12 Dada la posible repercusión en el clima de inversión en Europa, el CESE habría preferido una evaluación de impacto del proyecto de Directiva, como es práctica habitual en toda propuesta que suponga cambios de gran importancia.

## 2. Propuesta de la Comisión Europea

2.1 En enero de 2016, la Comisión Europea presentó el paquete de lucha contra la elusión fiscal, que forma parte del programa para una fiscalidad de las empresas más justa, transparente y eficaz <sup>(1)</sup>.

2.2 El paquete de medidas consta de una comunicación global <sup>(2)</sup> en la que se exponen el marco político, económico e internacional de la lucha contra la planificación fiscal agresiva y los principales instrumentos siguientes: una propuesta de Directiva de lucha contra la elusión fiscal <sup>(3)</sup>, una propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre cooperación administrativa <sup>(4)</sup>, una Recomendación de la Comisión sobre convenios fiscales <sup>(5)</sup> y una Comunicación sobre una estrategia exterior de la UE <sup>(6)</sup> relativa a la cooperación con terceros países en materia de gobernanza en el ámbito fiscal.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/anti\\_tax\\_avoidance/timeline\\_without\\_logo.png](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png)

<sup>(2)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 271 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 24 final.

2.3 La Comunicación global presenta el marco político, económico e internacional del paquete de lucha contra la elusión fiscal. Este incluye medidas para transponer algunos ámbitos del plan de acción de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), así como una serie de nuevas medidas adicionales a escala de la UE y de los Estados miembros.

2.4 En la propuesta de Directiva contra la elusión fiscal se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior. Estas normas se refieren a la deducibilidad de los intereses, imposición de salida, cláusula de inversión (switch over), norma general contra las prácticas abusivas, normas relativas a las sociedades extranjeras controladas y marco para hacer frente a las asimetrías híbridas.

2.5 La propuesta de Directiva que modifica la Directiva relativa a la cooperación administrativa contiene medidas para aplicar la acción 13 <sup>(7)</sup> del Plan de acción sobre el proyecto BEPS de la OCDE en los Estados miembros. Estas medidas tienen por objeto mejorar el mecanismo de intercambio automático de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros, incluida la información sobre los resultados al final del ejercicio fiscal de las empresas multinacionales.

2.6 La Recomendación de la Comisión que forma parte del paquete de lucha contra la elusión fiscal tiene por objeto reforzar las disposiciones de los convenios fiscales firmados por los Estados miembros a fin de contrarrestar las prácticas de planificación fiscal agresiva.

2.7 La Comunicación de la Comisión sobre una estrategia exterior fija un marco más estricto y coherente para las relaciones con terceros países en materia de buena gobernanza fiscal.

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1 El CESE considera que para garantizar la competitividad de las empresas europeas, el atractivo de la UE como lugar de inversión y la coherencia del sistema fiscal internacional, en esta fase de recuperación lenta y frágil a raíz de la crisis, conviene alinearse con los aspectos realmente acordados en la esfera de la OCDE y que ya han implementado los demás socios internacionales.

#### *Directiva de lucha contra la elusión fiscal*

3.2 Para el Comité, es importante en este asunto tender a establecer condiciones equitativas para todos y un régimen uniforme que se aplique de la misma manera en todos los Estados miembros. Es importante limitar el riesgo de fragmentación, ya que podría mermar la eficacia de las medidas propuestas.

3.3 La propuesta de Directiva aboga por una aplicación uniforme en todos los Estados miembros de las normas establecidas en el Plan de acción de la OCDE sobre el proyecto BEPS <sup>(8)</sup>, destinado a luchar contra la planificación fiscal agresiva a nivel mundial. Como ya destacó en dictámenes anteriores <sup>(9)</sup>, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y apoya sus esfuerzos para combatir la planificación fiscal agresiva que realizan determinadas multinacionales, ya que contribuye a erosionar las bases imponibles de los Estados miembros por un valor estimado de 50 a 70 mil millones EUR anuales.

3.4 El CESE apoya las normas propuestas para limitar la deducibilidad de los pagos de intereses en el sector empresarial. Sin embargo, es preciso que las normas de la UE sean compatibles con las de la OCDE y con su aplicación en Estados Unidos y en otras jurisdicciones económicas importantes. Un enfoque coordinado a nivel internacional ayudaría a frenar las actividades de planificación fiscal agresiva de las multinacionales que pagan intereses «incrementados» a filiales situadas en jurisdicciones de baja tributación. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que intensifiquen las negociaciones internacionales en el marco de instituciones como la OCDE y el G-20, con el fin de garantizar una aplicación uniforme a escala de la UE y de la OCDE, así como examinar si las normas propuestas también pueden aplicarse a las sociedades financieras.

<sup>(7)</sup> <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

<sup>(8)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

<sup>(9)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre la «Lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal», DO C 198 de 10.7.2013, p. 34.

3.5 Por lo que respecta a las normas sobre la imposición de salida, el CESE respalda esta propuesta y sugiere que los Estados miembros deben acordar la recuperación de las cantidades adeudadas mediante pagos fraccionados solo cuando dichos traslados no se realicen con el único objetivo de obtener ventajas fiscales.

3.6 El CESE recomienda a la Comisión aplicar la regla de la cláusula de inversión (*switch over*) directamente a todos los contribuyentes que hayan obtenido rentas en territorios reconocidos como paraísos fiscales.

3.7 El CESE apoya las normas relativas a las sociedades extranjeras controladas establecidas en la propuesta de Directiva.

3.8 Habida cuenta del perjuicio que causa una planificación fiscal agresiva a la base imponible de los Estados miembros, el CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros establezcan lo antes posible un plazo para aplicar las disposiciones de la Directiva relacionadas con los compromisos contraídos dentro del proyecto BEPS previsto en los acuerdos de la OCDE y del G-20. El CESE considera excesivo el período de tres años fijado en la propuesta de Directiva.

3.9 Dada la posible repercusión en el clima de inversión en Europa, el CESE habría preferido una evaluación de impacto del proyecto de Directiva, como es práctica habitual en toda propuesta que suponga cambios de gran importancia.

#### ***Directiva que modifica la Directiva relativa a la cooperación administrativa***

3.10 Dada la gravedad de las consecuencias del fraude y la elusión fiscales, el CESE aprueba las normas establecidas en la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre cooperación administrativa. Las declaraciones sobre los resultados financieros de las sociedades forman parte de la información que será objeto del intercambio automático de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros, lo que reforzará la eficacia de este instrumento para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva.

3.11 El CESE considera que las declaraciones mencionadas en la propuesta de Directiva deberían aplicarse solo a las grandes empresas multinacionales mencionadas en la propuesta y no imponerse a las pymes, para las que dichas declaraciones supondrían unos costes desproporcionados. Limitar esta obligación a las empresas multinacionales con un volumen de negocios consolidado superior a un determinado importe podría resultar contraproducente y discriminatorio.

3.12 Las modificaciones recogidas en la propuesta de directiva tienen por objeto fomentar la transposición uniforme de la acción 13 del Plan de acción BEPS de la OCDE en todos los Estados miembros. El CESE respalda la posición de la Comisión de que la lucha contra la planificación fiscal agresiva solo puede abordarse a escala mundial.

3.13 Habida cuenta de las reiteradas peticiones de las organizaciones de la sociedad civil para exigir una mayor transparencia respecto de la tributación de las empresas multinacionales, el CESE recomienda que la Comisión incluya en las disposiciones de la Directiva relativa a la cooperación fiscal la obligación de que los Estados miembros divulguen los datos recogidos en las declaraciones que serán objeto del intercambio automático de información.

#### ***Recomendación de la Comisión sobre los abusos en detrimento de los convenios fiscales***

3.14 La Recomendación de la Comisión tiene por objeto transponer las acciones 6 y 7 del Plan de acción BEPS de la OCDE, en las que se propone modificar el modelo de convenio fiscal para reducir el riesgo de abusos por parte de multinacionales.

3.15 El CESE apoya las dos normas generales contra la evasión fiscal que propone la Comisión en su recomendación. La inclusión de estas cláusulas en los Tratados que firmen los Estados miembros con otros Estados miembros y con terceros países permitirá reducir significativamente las posibilidades de que las rentas generadas por empresas multinacionales eludan los impuestos mediante la utilización abusiva de los convenios más favorables.

#### ***Comunicación sobre una estrategia exterior para una imposición efectiva***

3.16 La Comunicación de la Comisión establece una estrategia exterior de la UE para garantizar una fiscalidad efectiva de las empresas, habida cuenta de la dimensión mundial de la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva. El CESE comparte el enfoque de la Comisión.

3.17 La Comisión propone coordinar el enfoque de los Estados miembros frente a terceros países respecto de las cuestiones relacionadas con la transparencia fiscal. El CESE aprueba la posición de la Comisión, ya que una aplicación parcial de las normas de buena gobernanza en el ámbito fiscal por parte de los Estados miembros respecto de terceros países no ha dado resultados convincentes en la lucha contra la planificación fiscal agresiva.

3.18 Habida cuenta de la rápida evolución del entorno fiscal mundial, conviene actualizar los criterios de la UE en materia de buena gobernanza fiscal. A este respecto, la Comisión propone una serie de nuevos criterios en el anexo I de su comunicación. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y anima al Consejo a aprobar estos nuevos criterios.

3.19 El CESE apoya la idea de una lista europea de las jurisdicciones que se niegan a aplicar las normas de buena gobernanza en el ámbito fiscal <sup>(10)</sup>. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros dispone de su propio sistema de listas y sanciones respecto de las transacciones financieras con estas jurisdicciones. El CESE considera que una lista de la UE que establezca normas claras con el fin de determinar las jurisdicciones que se niegan seguir las normas, así como sanciones aplicadas de manera uniforme por todos los Estados miembros, sería un instrumento mucho más eficaz para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva. A este respecto, el CESE apoya las medidas que presenta la Comisión en su estrategia.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

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

---

<sup>(10)</sup> Véase el dictamen del CESE 828/2012 sobre el «Paquete de medidas de transparencia fiscal», DO C 332 de 8.10.2015, p. 64.

**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 — Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular»**

[COM(2015) 614 final],

la

«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»

[COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],

la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos»

[COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],

la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos»

[COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]

y la

«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»

[COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)]

(2016/C 264/14)

**Ponente: Cillian LOHAN**

El 2 de diciembre de 2015, el 14 de diciembre de 2015 y el 15 de diciembre de 2015, respectivamente, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 192, apartado 1, 114, apartado 1 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular — [COM(2015) 614 final],*

*la 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 — [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],*

*la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos — [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],*

*la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos — [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]*

*y la 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 — [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)].*

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 192 votos a favor, 4 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE espera que la ambición de la Comisión de impulsar la transición hacia una economía circular constituya un primer paso para lograr un cambio de paradigma en el comportamiento y la práctica. Recuerda su oposición a la retirada del anterior paquete sobre economía circular publicado en 2014.

1.2 El CESE también acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya tenido en cuenta algunas de sus recomendaciones sobre el paquete de 2014 (la atención puesta en la fase inicial del ciclo de vida de los productos, por ejemplo). Sin embargo, hay margen de mejora respecto del grado de ambición del paquete. Los objetivos del paquete de 2014 han permitido obtener mayores beneficios económicos y medioambientales<sup>(1)</sup>. El CESE recomienda que se restablezcan los objetivos del paquete de 2014 sobre el tratamiento de residuos, asegurando al mismo tiempo que su aplicación es posible de manera rentable. En general, el retraso de dieciocho meses no parece justificado por el alcance ni el contenido ambicioso del nuevo paquete en comparación con el anterior.

1.3 Las políticas de economía circular deberían garantizar que los círculos fueran duraderos, cortos, locales y limpios. Para determinadas actividades industriales, el tamaño de los circuitos puede tender a ser amplio.

1.4 Las propuestas de la Comisión no abordan suficientemente los beneficios y riesgos que, a efectos del trabajo y la sociedad, se derivan de la transición a una economía circular<sup>(2)</sup>. En ellas no se contempla la necesaria adaptación, mediante la formación y la educación, de la mano de obra. Deben determinarse los sectores y los trabajadores más vulnerables al objeto de poder establecer un conjunto completo de estructuras de apoyo para ellos.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la inclusión de la notificación obligatoria sobre el uso de instrumentos económicos adecuados para impulsar el logro de los objetivos de reducción de residuos, pero debería aplicarse en un contexto más amplio. El uso de instrumentos económicos para conducir la transición debería ser más intenso y sistemático.

1.6 La Comisión está dispuesta a explorar la viabilidad de una plataforma abierta europea para la economía circular que, hospedada por el CESE, reúna a las partes interesadas y la sociedad civil del sector público, semipúblico o privado implicadas en el uso eficiente de los recursos. Esta plataforma brindará la oportunidad de intercambiar y fomentar la sensibilización en torno a las mejores prácticas.

1.7 La educación, en todas sus formas y niveles, constituirá una parte esencial de la transición hacia una economía circular. Deberá englobar tanto la determinación de las necesidades de formación de los trabajadores que van a participar en un cambio inmediato como una acción a más largo plazo para educar a las generaciones futuras.

1.8 La transición hacia una economía circular debe ofrecer resultados al entorno empresarial. En el dictamen NAT/652<sup>(3)</sup> se definen medidas de apoyo a las pymes. El acceso a la financiación será complicado para las pymes y los emprendedores que deseen aprovechar las oportunidades que surgen en el ámbito de la economía circular.

---

<sup>(1)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(2)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99.

<sup>(3)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 5.

1.9 La revisión prevista de la Directiva sobre diseño ecológico debe tener en cuenta todo el ciclo de vida de un producto: durabilidad, reparabilidad, disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio, así como revelación incondicional de información sobre reparación y servicio por parte de los fabricantes. El CESE hace hincapié en la necesidad de que los principios del diseño ecológico se apliquen en todos los sectores de la fabricación. Ello facilitaría la recuperación de las materias primas y los componentes de los productos de manera económica y técnicamente viable a medida que vaya interrumpiéndose su uso. Para ilustrar esta afirmación, se recurre por lo general al ejemplo de los productos electrónicos y, en especial, a los teléfonos móviles.

1.10 Es necesario un etiquetado más completo que incluya la duración mínima de los productos. No basta con examinar la posibilidad de que exista la obsolescencia programada. El CESE reitera su llamamiento a los responsables de las políticas para que sopesen la posibilidad de prohibir totalmente los productos con defectos incorporados diseñados para provocar el fin de la vida útil del producto <sup>(4)</sup>.

1.11 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. Los productos o servicios que se atengan a los principios de la circularidad deberían tener precios claramente diferentes en función de la disponibilidad o escasez de los recursos o la forma en que se diseñó el producto. Ello puede realizarse inicialmente por medio de sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de la fiscalidad ecológica. El CESE hace hincapié en la importancia de realizar un estudio de viabilidad de cualquier nueva medida.

1.12 El CESE acoge con satisfacción la introducción de requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor; no obstante, es necesario clarificar en mayor medida las funciones y obligaciones de las diversas partes interesadas que forman parte de la cadena. Los Estados miembros deberían ser obligados a adoptar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

1.13 Deben establecerse mecanismos de apoyo que permitan a las personas más pobres acceder a bienes y servicios de calidad superior que suelen tener un coste inicial más alto. Ello podría incluir un programa de préstamos garantizados por el Estado, o un plan de financiación respaldado por los fabricantes, que se aplicaría exclusivamente, con tipos reducidos, a los productos con una duración mínima determinada y que estén diseñados para tener en cuenta todos los elementos de la circularidad.

1.14 Los instrumentos políticos específicos, como los sistemas de depósito y devolución y los sistemas integrados de gestión, han demostrado ser eficaces y deben fomentarse como parte del paquete. Los tipos reducidos o la exención del IVA para los productos reciclados, así como las actividades de reutilización y reparación, pueden incentivar a los empresarios a participar activamente en este campo y ofrecer a los consumidores un producto a un precio competitivo, lo que ayudará a fomentar un cambio de comportamiento generalizado. Las subvenciones deberían modificarse para apoyar el uso de materias primas secundarias y promover la aplicación de los principios del diseño ecológico en todos los sectores de la industria manufacturera.

1.15 Los gobiernos y sus instituciones deben ser los primeros en aplicar la contratación pública ecológica para todas las compras de productos y servicios que dependan de ellos. La opción por defecto debería ser la solución más ecológica y cualquier opción distinta debería requerir una justificación.

1.16 La recogida separada de los flujos de residuos es fundamental para lograr la circularidad. La adición del requisito vinculante de introducir inmediatamente la recogida separada de residuos biodegradables es una buena noticia. El requisito establecido en la Directiva debería reforzarse para todos los tipos de recogida separada, de manera que sea obligatorio salvo que se conceda una exención específica cuando exista un problema de viabilidad práctica.

1.17 La reducción de los residuos alimentarios solo podrá lograrse si se incluyen metas en el camino hacia la consecución del objetivo n.º 2 de los ODS. La creación de un mecanismo para cuantificar la pérdida y el desperdicio de alimentos debería incluirse en el anexo con un plazo específico, y basarse en los trabajos ya realizados <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

<sup>(5)</sup> Véase por ejemplo el proyecto «Fusions» (Optimización del uso de los alimentos para la innovación social) del 7.º Programa Marco: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.



1.18 Los conceptos de la economía circular no pueden desarrollarse de manera aislada. Es necesario un organismo de supervisión, como la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos, que tenga competencias para garantizar que las demás estrategias sectoriales de la Comisión están en consonancia con los principios de la economía circular.

1.19 El proceso del Semestre Europeo mediante las recomendaciones específicas por país puede utilizarse para garantizar la aplicación a nivel nacional, así como asegurar la prioridad de la transición hacia un modelo de economía circular.

## 2. Introducción

2.1 El 2 de diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó un paquete revisado sobre la economía circular. Las propuestas incluyen una sección no legislativa que contiene una Comunicación, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», y una sección en la que se propone una serie de modificaciones de la legislación europea vigente sobre el reciclado y el tratamiento de residuos.

2.2 Las nuevas propuestas sustituyen el paquete anterior que la Comisión Europea, encabezada por José Manuel Barroso, publicó en julio de 2014 en el marco de la iniciativa emblemática de Europa 2020 *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*. El nuevo paquete presenta algunas mejoras —en particular, es más amplio y abarca todas las fases del ciclo de vida de los productos—, así como algunos ámbitos en los que los objetivos son menos ambiciosos. Existe el riesgo de que el paquete se oriente hacia el reciclado y no introduzca instrumentos políticos que se correspondan con el deseo de lograr un nuevo modelo económico circular. Unas altas tasas de reciclado no son sinónimo de una economía más circular. En general, el retraso de dieciocho meses no parece justificado por el alcance ni el contenido ambicioso del nuevo paquete en comparación con el anterior.

## 3. Observaciones generales

3.1 Pasar de una economía lineal basada en «extraer, transformar, usar, tirar» a una circular en la que los residuos se puedan transformar en recursos constituye un reto fundamental para Europa. Permite que la economía sea más sostenible y reduce su huella medioambiental a través de una mejora de la gestión de los recursos y de la reducción de las extracciones y la contaminación; también permite que las empresas obtengan una ventaja competitiva gracias a una mejor gestión de las materias primas, a la vez que consigue que la economía dependa menos de las materias importadas —potencialmente esenciales y escasas—; también ofrece nuevas oportunidades económicas y nuevos mercados, dentro y fuera de Europa, y conduce a la creación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito local.

3.2 Es positivo que se reconozca la necesidad de la transición hacia una economía circular. El reto es lograr un cambio sistémico para poder aprovechar el pleno potencial de los múltiples beneficios económicos y sociales existentes. Las políticas en favor de una economía circular deberían garantizar que los circuitos sean sostenibles, cortos, locales y limpios. Sin embargo, el tamaño de los circuitos puede ser variable. En una economía circular, el uso es más importante que la posesión; los sistemas de productos y servicios y los modelos de consumo colaborativo pueden contribuir de forma positiva a este respecto y se desarrollarán en mayor medida en dos próximos dictámenes del CESE. Una economía circular es no solo una economía lineal en la que tratamos de reintroducir los residuos en el ciclo de producción, sino que también se propone una reorganización completa de la economía en la que deben redefinirse los conceptos de responsabilidad y propiedad. Tales cambios elementales deben operarse teniendo en cuenta el contexto global interconectado del actual modelo económico. Rara vez es fructífero actuar únicamente a nivel regional en cuestiones globales y es necesario emprender una iniciativa mundial.

3.3 Los efectos en la economía de una transición hacia una economía circular deben analizarse continuamente. A medida que las prácticas empresariales van quedando obsoletas, se debe establecer cuáles son los sectores más afectados y ofrecerles ayuda para garantizar una transición justa y equitativa hacia una economía circular. Deberán abordarse los beneficios y riesgos sociales y laborales <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 4.

3.4 Existe un déficit de instrumentos económicos para conducir la transición. El CESE ha señalado que es necesario contar con una combinación de un marco normativo y de instrumentos de mercado para lograr una economía más eficiente en el uso de los recursos <sup>(7)</sup>. El artículo 4.3 obliga a los Estados miembros a hacer uso de instrumentos económicos e incluye un mecanismo de presentación de informes tras dieciocho meses y, de nuevo, al cabo de cinco años. La obligación podría reforzarse para incluir un informe provisional al cabo de tres años y una recomendación relativa al recurso a los impuestos medioambientales. En el proceso del Semestre Europeo debería darse a conocer el desarrollo de buenas prácticas en los Estados miembros y alentarse su adopción.

3.5 La Comisión debe arrojar luz sobre la coherencia de los distintos planes de acción presentados en los últimos años y sobre su interrelación en cuanto a jerarquía y condicionalidad: la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos <sup>(8)</sup>, el 7.º Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente (PMA) hasta 2020 <sup>(9)</sup> y el plan de acción de la UE para la economía circular. Muchas de las actividades presentadas en el último plan de acción ya se habían mencionado en las iniciativas previas. Es esencial realizar una evaluación exhaustiva de los éxitos y lagunas de anteriores iniciativas.

3.6 El paquete de la economía circular constituye un paso en la buena dirección. Sin embargo, la pregunta clave sigue siendo: ¿es suficiente el conjunto de las medidas para que las economías europeas cambien la vía de desarrollo actual (que también aumentará la eficiencia de los recursos) por un modelo verdaderamente circular que desvincule la prosperidad económica del uso de los recursos naturales (desvinculación absoluta) y multiplique los beneficios sociales y económicos <sup>(10)</sup>? Es necesario adecuar el plan de acción para abordar los desafíos sistémicos subyacentes y crear un marco suficiente con el fin de iniciar la transición <sup>(11)</sup>.

3.7 El CESE acoge favorablemente la evaluación de impacto que acompaña a las propuestas legislativas de la Comisión sobre residuos <sup>(12)</sup>. Observa las escasas ventajas en términos de economía, empleo y reducción de emisiones que presenta este paquete en relación con el paquete que se retiró. Sería útil disponer de un análisis de costes y beneficios del plan de acción no legislativo con el fin de determinar las medidas más eficaces y proporcionadas para lograr la transición hacia una economía circular <sup>(13)</sup>.

3.8 Una buena aplicación es la clave del éxito. Por ello, el CESE pide que se cree un organismo específico responsable de la coherencia y de la condicionalidad, similar a la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos <sup>(14)</sup>, que tenía por objeto influir en el 7.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y en el paquete sobre economía circular.

3.9 El Comité reconoce los esfuerzos de la Comisión para involucrar a una gran variedad de partes interesadas y expertos, tal como se pedía en el Dictamen NAT/652 <sup>(15)</sup>. La transición hacia una economía circular es un proceso a largo plazo que requiere apropiación a todos los niveles y en todos los sectores. La Comisión recalca su intención de involucrar activamente a las partes interesadas en la aplicación del plan de acción <sup>(16)</sup>; las disposiciones detalladas al respecto serán fundamentales.

<sup>(7)</sup> DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>(9)</sup> Decisión n.º 1386/2013/UE.

<sup>(10)</sup> Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, p. 32, p. 39, [http://www.mckinsey.com/client\\_service/sustainability/latest\\_thinking/growth\\_within\\_-\\_a\\_circular\\_economy\\_vision\\_for\\_a\\_competitive\\_europe](http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe)

<sup>(11)</sup> Para los desafíos sistémicos, véase el informe de síntesis de la Agencia Europea del Medio Ambiente, *The European environment — state and outlook 2015*, 2015, p. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>

<sup>(12)</sup> SWD(2015) 259 final

<sup>(13)</sup> Entre otros, se proponen como referencias: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within*, op. cit., p. 34, cuadro 1, bibliografía seleccionada sobre el impacto macroeconómico de la economía circular, incluido *Circular Economy & Benefits for Society*, informe del Club de Roma, octubre de 2015 (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm)

<sup>(15)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, punto 1.3.

<sup>(16)</sup> COM(2015) 614/2, p. 20.

3.10 El CESE reitera el ofrecimiento formulado en el Dictamen NAT/652 de promocionar activamente las redes de agentes de la sociedad civil que fomenten la transición hacia un modelo de economía circular y, además, explorar el establecimiento y gestión de un foro europeo sobre economía circular. Existe ya una serie de foros que ofrecen una perspectiva técnica sectorial. El CESE está en buenas condiciones para ofrecer un foro visible que facilite a las partes interesadas clave la presentación de información y la asunción de compromisos en relación con la economía circular. Podría organizarse en colaboración con la Comisión, con la idea de establecer una plataforma de compromiso transectorial en la que participe el mayor número posible de partes interesadas. El CESE dispone de un Foro de la Migración que puede constituir un modelo digno de imitación.

3.11 El papel de los trabajadores en la transición y en la fase posterior respecto del modelo de economía circular y la creación de puestos de trabajo de calidad es esencial. El CESE ha reiterado su posición <sup>(17)</sup> de que, a pesar de la Iniciativa de Empleo Verde <sup>(18)</sup>, el paquete retirado no abordaba de forma suficiente los beneficios y retos socioeconómicos específicos de la economía circular. Esto sigue siendo cierto para el actual paquete presentado en 2015. Una parte de las ayudas deberá centrarse en las industrias y empresas que se vean afectadas negativamente por la transición, con el fin de garantizar una transición justa. Debe protegerse a los trabajadores y permitirse que se beneficien de las numerosas oportunidades <sup>(19)</sup> que ofrece el nuevo modelo circular.

3.12 La educación debe cubrir todos los niveles, desde la enseñanza primaria a las empresas, las pymes, los inversores y los financiadores. La educación y la formación deben vincularse en un programa coherente que determine los retos socioeconómicos. La educación será uno de los motores del cambio de comportamiento generalizado y puede contribuir a crear una nueva generación de consumidores responsables que dispongan de opciones de consumo éticas, a precio ajustado, convenientes y de alta calidad.

3.13 La transición hacia una economía circular debe ofrecer resultados al entorno empresarial. En el dictamen NAT/652 <sup>(20)</sup> se definen medidas de apoyo a las pymes. El acceso a la financiación será complicado para las pymes y los emprendedores que deseen aprovechar las oportunidades que surgen en el ámbito de la economía circular. El Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, así como fondos temáticos como LIFE y COSME son una posible fuente de financiación y, en su marco, deberían ofrecerse opciones de financiación específicas.

## 4. Observaciones específicas

### 4.1 Producción

4.1.1 La esperada revisión de la Directiva sobre diseño ecológico <sup>(21)</sup> debe tener en cuenta todo el ciclo de vida de un producto: durabilidad, obsolescencia programada (o «duración mínima»), reparabilidad, disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio, así como revelación incondicional de información por parte de los fabricantes.

4.1.2 En la actualidad, la Directiva sobre diseño ecológico se aplica únicamente a los productos relacionados con la energía. En publicaciones anteriores <sup>(22)</sup>, la movilidad, la vivienda y la alimentación se señalaron como responsables de entre el 70 % y el 80 % del impacto medioambiental negativo. Ello pone de relieve la necesidad de que el principio de diseño ecológico se aplique en todos los sectores. Se trata de un aspecto transversal fundamental. En particular, para que las pymes regionales se desarrollen en los ámbitos que ofrecen nuevas oportunidades, como la reparación, la reutilización, la preparación para la reutilización y el reciclado, los materiales de base deben haberse diseñado dándoles múltiples y variados usos y teniendo presente el desmontaje y el reprocesamiento.

<sup>(17)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, punto 4 y DO C 230 de 14.7.2015, p. 91, puntos 1.5 y 4.8.

<sup>(18)</sup> COM(2014) 446 final.

<sup>(19)</sup> Parlamento Europeo, *Leasing Society*, noviembre de 2012, estudio que puede consultarse en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI\\_ET%282012%29492460\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf)

<sup>(20)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 5.

<sup>(21)</sup> 2009/125/CE.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 571, Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, capítulo 5.

4.1.3 Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor deben tener plenamente en cuenta todos los circuitos. Se reconoce que regular la eficiencia de los materiales es una materia más compleja que la eficiencia energética, pero el reto deberá abordarse con un enfoque innovador. Los nuevos incentivos respecto de dicha responsabilidad deben garantizar que generen un cambio de comportamiento sustancial de los productores, que repercuta en un cambio de comportamiento de los consumidores. Los fabricantes deberían estar obligados a comunicar la vida útil prevista de los productos.

4.1.4 En la fase de resultados de la transición deberá apoyarse y fomentarse una simbiosis sectorial favorable a las pymes, a partir de los ecosistemas económicos y sociales locales y con el apoyo de las políticas industriales ecológicas a nivel regional. La primera fase de la circularidad englobará a las economías regionales que cuentan con una multitud de pymes. El aumento del uso de subproductos industriales como materias primas para otras industrias contribuirá a que el uso de los recursos sea más eficiente. No se dispone de información sobre cómo utilizará la Comisión el artículo 5 modificado de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos para alcanzar este objetivo.

4.1.5 La economía circular puede continuar creciendo, en una fase posterior, con el fin de respaldar la reindustrialización sostenible de Europa. Existe potencial para que se inicie una fase de desarrollo con una clara dimensión industrial, basada en la normalización, y garantizar que pueda convertirse en un modelo eficiente a gran escala.

4.1.6 Una economía verdaderamente circular se centrará en la propiedad y la responsabilidad. Debe alentarse a los productores a desarrollar modelos de negocio basados en la funcionalidad que establezcan como práctica habitual el alquiler y la venta de productos como servicios, de forma que todos los costes estén internalizados. Este es el vínculo entre la producción de bienes y servicios para un modelo circular, con el establecimiento de una «economía del rendimiento» en la que los modelos empresariales tengan plenamente en cuenta la escasez de los recursos.

4.1.7 El potencial de la reutilización y la reparación en términos de actividades económicas y creación de empleo a escala local podría aprovecharse mejor si existiera una mejor cooperación con los fabricantes de los productos. En particular, la información sobre los productos y sobre la disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio durante un mínimo de tiempo tras la comercialización del producto en el mercado son elementos fundamentales que podrían contribuir a aumentar el número de operadores dedicados a la reutilización y la reparación. Deben fomentarse los regímenes voluntarios para mejorar la cooperación en los que participen los fabricantes y podría explorarse la imposición de una obligación legal de facilitar información sobre los productos. Del mismo modo, los operadores dedicados a la reutilización y la reparación deberían tener un acceso más fácil a los productos al final de su vida útil al objeto de impulsar la innovación y la creación de empleo en el sector.

4.1.8 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión perciba la obsolescencia programada como un problema que debe abordarse. La obsolescencia programada puede contrarrestarse eficazmente si se promueven modelos de negocio innovadores que se centren en el servicio y el rendimiento. En un dictamen anterior dedicado al consumo sostenible y a la duración de la vida de los productos<sup>(23)</sup>, el Comité invitaba a los responsables políticos a considerar una prohibición total de los productos cuyos defectos se calculan para provocar el fin de la vida útil del aparato. Un programa de pruebas en el marco de Horizonte 2020 para detectar prácticas de obsolescencia programada, tal y como se propone en el plan de acción, es insuficiente para dar plena respuesta a esta cuestión. El CESE pide a la Comisión que presente rápidamente propuestas más ambiciosas.

## 4.2 Consumo

4.2.1 Puede lograrse un cambio de comportamiento ofreciendo a los consumidores una oferta adecuada con precios competitivos. Los productos o servicios que se atengan a los principios de la circularidad deberían tener precios diferentes en función de la disponibilidad o escasez de los recursos o la forma en que se diseñó el producto. Ello puede realizarse inicialmente por medio de sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de la fiscalidad ecológica. El CESE hace hincapié en la importancia de realizar un estudio de viabilidad de cualquier nueva medida.

4.2.2 El CESE espera con interés la propuesta de la Comisión para racionalizar las etiquetas ecológicas y evitar las declaraciones ecológicas falsas. Un etiquetado preciso de los datos esenciales que exigen los compradores permitirá a los consumidores adoptar las decisiones más adecuadas y decidir con arreglo a aspectos verdaderamente comparables de un producto concreto. Por ejemplo, un precio inicial más caro de un electrodoméstico puede ser en la práctica la opción más económica con el paso del tiempo debido a la longevidad, la calidad y el rendimiento del aparato.

---

<sup>(23)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 23. Véase también: Agencia Sircome, la Universidad Breaña-Sur y la Universidad de Bohemia Meridional, «The Influence of Lifespan Labelling on Consumers» (Influencia del etiquetado de la vida útil de los productos en los consumidores), estudio encargado por el CESE, marzo de 2016.

4.2.3 El acceso y la asequibilidad, para todos los consumidores, de los aparatos que tengan mayor rendimiento constituye un problema. Deben establecerse mecanismos de apoyo que permitan a las personas más pobres acceder a bienes y servicios de calidad superior que suelen tener un coste inicial más alto. Ello podría realizarse mediante un programa de préstamos garantizados por el Estado, o un plan de financiación respaldado por los fabricantes, que se aplicaría exclusivamente, con tipos reducidos, a los productos con una duración mínima determinada y que estén diseñados para tener en cuenta todos los elementos de la circularidad. Esta cuestión podría solucionarse abandonando el modelo de propiedad en favor de uno de alquiler de productos.

4.2.4 La opción circular debe ser asequible para los consumidores. En general, un producto de calidad superior, con una duración mínima mayor, resultará más caro en el momento de la compra. Sin embargo, durante todo el ciclo de vida y uso del producto, esta desventaja de coste suele compensarse. La mejora del etiquetado y de la información unida a instrumentos financieros que incentiven una duración más larga, piezas de recambio más limpias y mayores posibilidades de reparación y desmontaje para su reutilización, incentivarían el cambio de los patrones de comportamiento.

4.2.5 El 7.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM) establece en el apartado 41, letra d), la creación de un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles y la fijación de metas de reducción del impacto global del consumo. Se hace referencia al objetivo n.º 12 de los ODS de las NU sobre una producción y un consumo sostenibles pero, en cambio, la necesidad de contar con objetivos que se señala en el 7.º PAM no se refleja en el plan de acción ni en el anexo.

4.2.6 El potencial que ofrece la digitalización de la economía para reducir la huella medioambiental de la producción y el consumo y aumentar el uso múltiple y la reparación debe ponerse en relación con el logro de la transición hacia la economía circular.

4.2.7 Para que los consumidores tomen decisiones responsables deben estar adecuadamente informados. Por lo tanto, el desarrollo de una metodología para la huella ambiental de los productos es un hecho positivo. Sin embargo, la realización de pruebas ya se menciona en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos de 2011 <sup>(24)</sup>.

4.2.8 El CESE pide objetivos cuantitativos independientes para la reutilización, diferenciados de los del reciclado. Es preciso crear las condiciones necesarias para que se puedan alcanzar esos objetivos.

4.2.9 Potenciar los programas de reparación y reutilización podría ser un buen ejemplo del uso de instrumentos económicos. Debería examinarse la aplicación de unos tipos del IVA más bajos a los productos que estén preparados para ser reutilizados o reparados y vendidos. Esta disposición transformaría la competitividad de los productos reparados, impulsando la innovación y la actividad empresarial en este campo.

4.2.10 En el ámbito del consumo colaborativo, cabe tener en cuenta las propuestas de los dictámenes previos del CESE <sup>(25)</sup>. Habría que incluir algunos avances prometedores logrados gracias a las últimas investigaciones científicas, especialmente por lo que respecta a las ciencias del comportamiento y el concepto «nudge» para ayudar a los consumidores a tomar decisiones más responsables; el Comité emitirá en breve un dictamen a este respecto.

4.2.11 La contratación pública ecológica es un motor importante para promover el consumo sostenible. Es necesario evaluar su porcentaje actual respecto del consumo público total. Hoy en día, la opción por defecto para la contratación pública es el precio más bajo. La opción por defecto debería ser la solución ecológica para que, de esta forma, cualquier opción distinta de la ecológica requiriera circunstancias atenuantes y una explicación adecuada.

<sup>(24)</sup> Capítulo 3.1.

<sup>(25)</sup> DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

### 4.3 *Gestión de residuos*

4.3.1 Es esencial aplicar de forma correcta, dentro de la UE, la legislación europea vigente en materia de residuos. El CESE reitera que está a favor de la jerarquía de los residuos e insta a todas las partes interesadas a aplicarla en su totalidad.

4.3.2 La parte legislativa del paquete sobre la economía circular que modifica diversas directivas sobre los residuos se ha debilitado claramente en comparación con la propuesta hecha en 2014. El CESE señala que la propuesta de la Comisión tampoco se ajusta a los objetivos ambiciosos sobre reciclaje y prevención de residuos que reivindicó el Parlamento Europeo en julio de 2015 <sup>(26)</sup>.

4.3.3 La propuesta de obligar a los Estados miembros a aplicar instrumentos económicos para promover la jerarquía de residuos <sup>(27)</sup> y a tomar medidas para la prevención de residuos <sup>(28)</sup> es encomiable. Sin embargo, no está claro si los Estados miembros tendrán que revisar los programas vigentes de prevención de residuos con respecto a las nuevas disposiciones <sup>(29)</sup>.

4.3.4 El CESE considera que los Estados miembros deberían ser obligados a adoptar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El CESE acoge con satisfacción la introducción de requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, habida cuenta de los rendimientos tan dispares de estos sistemas en los Estados miembros de la UE. No obstante, estas disposiciones podrían mejorarse de manera que los requisitos mínimos estén más armonizados, en particular gracias a la clarificación de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas de toda la cadena de valor, así como de su responsabilidad financiera. Además, el legislador debería considerar la posibilidad de incluir requisitos específicos sobre responsabilidad ampliada del productor en la Directiva relativa a los envases y residuos de envases <sup>(30)</sup> para hacerla más eficaz.

4.3.5 El CESE toma nota de que, aunque el Parlamento había exigido objetivos de prevención para los residuos industriales, comerciales y municipales, la propuesta legislativa no contempla ninguno.

4.3.6 Los objetivos de reciclado de los residuos de envases y residuos municipales para 2030 se han reducido en comparación con la propuesta previa, aunque el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña <sup>(31)</sup> llega a la conclusión de que unos objetivos de reciclado más elevados están asociados a unos mayores beneficios financieros, medioambientales y sociales <sup>(32)</sup>. Se reconoce que la Comisión ha establecido una estrategia de aplicación elaborada que contempla las circunstancias específicas de cada uno de los Estados miembros y combina las medidas con los instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE y con otros instrumentos <sup>(33)</sup>.

4.3.7 Irlanda registró rápidos avances, en un plazo de diez años, pasando de casi el 100 % de vertidos a alcanzar todos sus objetivos de reciclado. Cuenta con un plan de prevención de residuos y con tres planes regionales de residuos. Irlanda fue el primer país del mundo en establecer un impuesto para las bolsas de plástico, que ha sido adoptado a nivel mundial. Todavía quedan dificultades por superar, como el control prácticamente total de las actividades de gestión de residuos por parte del sector privado, así como la sustitución del vertedero por la incineración en demasiados casos. Irlanda sigue siendo un claro ejemplo de modelo de lo que puede lograrse rápidamente. Esto pone de manifiesto que la amplia excepción para la consecución de los objetivos por un período adicional de cinco años concedida a algunos Estados miembros no es en absoluto necesaria.

<sup>(26)</sup> A8-0215/2015.

<sup>(27)</sup> Artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>(28)</sup> Artículo 9 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>(29)</sup> Artículo 29 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>(30)</sup> Directiva (UE) 2015/720.

<sup>(31)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(32)</sup> SWD(2015) 259 final, pp. 13, 15 y 17.

<sup>(33)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Para garantizar que se cierran los círculos con materias primas secundarias de alta calidad parece indispensable hacer una recogida separada de los flujos de residuos. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/98/UE sobre los residuos obliga a disponer de sistemas de recogida separada para, al menos, el papel, el metal, el plástico y el vidrio antes del 2015. La propuesta previa lo reforzaba incluyendo la recogida separada de residuos biodegradables antes de 2025 en el artículo 25. En lugar de estos estrictos requisitos de recogida separada, la nueva propuesta implica una disposición «suave» —en la práctica, menos eficaz— que exige una recogida separada «cuando sea viable desde el punto de vista técnico, ambiental y económico y resulte adecuado». El CESE pide que se refuerce este punto. Habida cuenta de que la nueva disposición sobre la recogida separada de residuos biológicos entrará en vigor sin un período de transición adecuado, una «cláusula de excepción» tan explícita puede dar lugar, a escala nacional, a una carencia total de ambición por lograr resultados prácticos.

4.3.9 Es importante tener en cuenta que unas altas tasas de reciclado no bastarán por sí solas para preservar los recursos en el caso de productos con una rápida evolución, como los envases de aluminio para bebidas, con un ciclo de vida desde la producción hasta la eliminación de entre tres semanas y seis meses<sup>(34)</sup>.

4.3.10 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por armonizar las definiciones y métodos de cálculo con el fin de garantizar la recopilación de datos fiables y comparables. Es indispensable asegurarse de que las definiciones propuestas, en especial la definición de «preparación para la reutilización» y «proceso final de reciclado»<sup>(35)</sup>, no crean barreras ni obstáculos para los agentes económicos que intervienen en la reutilización y el reciclado. En cambio, estas definiciones deberían reflejar fielmente sus necesidades y ayudar a desarrollar sus actividades.

#### 4.4 *De residuos a recursos*

4.4.1 Con la incertidumbre sobre la calidad de las materias primas secundarias y la inseguridad jurídica en la interacción de la legislación sobre los residuos, los productos y las sustancias químicas, la Comisión se enfrenta a grandes obstáculos para el funcionamiento del mercado de las materias primas secundarias. La Comisión no evalúa por qué el instrumento de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos vigente, el establecimiento de los criterios de «fin de la condición de residuo», ha resultado infructuoso.

4.4.2 Debe establecerse una distinción entre la responsabilidad por el rendimiento de los productos y las garantías y obligaciones asociadas y la responsabilidad por los componentes de los productos. La primera será un motor para cambiar las pautas de comportamiento de los consumidores. La segunda constituye un elemento crítico para la conservación de los recursos y la eliminación de los residuos que genera el sistema. La responsabilidad ampliada para los componentes de un producto implica que los recursos desperdiciados siguen teniendo un propietario al que no solo incumbe una obligación sino que también disfruta de una ventaja competitiva para reutilizar el recurso.

4.4.3 Se necesitan medidas más rigurosas para incrementar la demanda de materias primas secundarias. La Comisión se ha comprometido en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos a adoptar medidas más ambiciosas, como la evaluación de la introducción de unas tasas mínimas de material reciclado para productos esenciales.

4.4.4 Mejorar el uso de materias primas secundarias en la producción de nuevos productos también puede ser un campo para las asociaciones público-privadas a escala de la UE, como la Cooperación de Innovación Europea sobre las Materias Primas. Algunos sectores europeos parecen estar preparados para comprometerse en la economía circular. Por ejemplo, la industria papelera europea anunció recientemente que se comprometerá a aumentar la tasa de reciclado de papel, que actualmente alcanza casi un 72 %<sup>(36)</sup>.

#### 4.5 *Áreas prioritarias*

El CESE toma nota de la asignación aparentemente arbitraria de cinco áreas prioritarias, con la muy notable exclusión de la consideración del «agua» como área prioritaria.

<sup>(34)</sup> Informe de la AEMA sobre economía circular, p. 25.

<sup>(35)</sup> Artículo 1 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>(36)</sup> <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>

### Plásticos

4.5.1 El CESE considera positivo el anuncio de una estrategia sobre los plásticos en 2017, y espera contar con una contribución detallada al respecto.

4.5.2 Esta estrategia deberá abordar el problema de la contaminación marina por los plásticos y fijar objetivos específicos al respecto. Las medidas específicas para reducir la basura marina que se recogen en el anexo, en consonancia con los ODS, se reforzarán considerablemente mediante la fijación de un objetivo cuantificable en la estrategia sobre los plásticos.

4.5.3 También podría aprovecharse para abordar la cuestión de la propiedad y la responsabilidad ampliada del productor respecto de los plásticos en particular. Este aspecto es fundamental, dado que ahora vivimos en una era geológica, el antropoceno, que podría reconocerse oficialmente por los niveles de plástico en los estratos geológicos que se forman actualmente.

### Residuos alimentarios

4.5.4 El CESE rechaza la afirmación de que el cálculo de los residuos alimentarios es demasiado difícil de realizar ni la de que la fijación de objetivos en este ámbito es prematura. Ya se ha llevado a cabo la labor de establecer criterios para evaluar los niveles de residuos alimentarios<sup>(37)</sup>.

4.5.5 La referencia a los ODS no basta por sí sola para lograr reducir los residuos alimentarios. Deberán incluirse metas con plazos para alcanzarlas, de modo que los avances puedan medirse antes de 2030, con revisiones intermedias.

### Materias primas fundamentales

4.5.6 El frecuente ejemplo de los teléfonos móviles pone de manifiesto la cuestión de la recuperación de materias primas estratégicas. Este producto omnipresente proporcionará un barómetro de referencia para medir el éxito de muchos aspectos del paquete de economía circular, desde el diseño ecológico hasta la obsolescencia pasando por la recuperación de materias primas fundamentales.

### Construcción y demolición

4.5.7 La opción del relleno debe eliminarse.

4.5.8 Los edificios existentes deben gestionarse como los recursos que son, con estrategias dirigidas a maximizar la reutilización y el reciclado de los abundantes recursos que contienen.

### Otros ámbitos

4.5.9 El agua como recurso debería constituir una parte importante de la economía circular<sup>(38)</sup>. El uso de circuitos cerrados, la reducción de los residuos y la eliminación de contaminantes son aspectos fundamentales de la gestión de los recursos hídricos en un modelo circular. Es preciso aportar detalles sobre cómo va a lograrse este objetivo.

## 4.6 Seguimiento de los avances hacia una economía circular

4.6.1 En el paquete anterior sobre economía circular<sup>(39)</sup>, la Comisión había anunciado una evaluación de la recomendación de la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos con el fin de introducir un objetivo principal para la eficiencia en el uso de los recursos en la revisión de la Estrategia Europa 2020. Esta sería una forma de integrar este aspecto en los principales ámbitos políticos. Debería publicarse el resultado de estas evaluaciones y elaborarse una metodología de medición útil para hacer un seguimiento de los avances de la economía circular.

<sup>(37)</sup> Véase por ejemplo el proyecto «Fusions» (Optimización del uso de los alimentos para la innovación social) del 7.º Programa Marco: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

<sup>(38)</sup> Comisión Europea, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, p. 43.

<sup>(39)</sup> COM(2014) 398 final, p. 14.



4.6.2 El proceso del Semestre Europeo es un mecanismo en vigor que puede basarse tanto en los análisis específicos por país de los retos en materia de inversión como en las recomendaciones específicas por país para utilizar los datos procedentes de la Encuesta Anual sobre el Crecimiento y otras bases de datos, con el fin de promover la aplicación de las iniciativas de la economía circular y la transición desde el actual modelo lineal, que es insostenible. El proceso del Semestre Europeo y su conjunto de herramientas deben ser los instrumentos políticos utilizados para impulsar la aplicación y el fomento de la economía circular. La ecologización adicional del proceso del Semestre Europeo es un elemento esencial para alcanzar los objetivos fijados. El CESE pide que se realice una evaluación de la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, y la inclusión de una recomendación que defienda aprovechar las posibilidades que brinda la fiscalidad para fomentar la economía circular, como el recurso a impuestos medioambientales.

4.6.3 El carácter transversal de la economía circular requiere establecer un organismo de supervisión intersectorial. Este organismo debería disponer de competencias para examinar la integración horizontal exigida, así como la integración vertical necesaria para poner en práctica el plan de acción.

4.6.4 Cada Estado miembro debería designar un punto de contacto específico para informar sobre la ejecución de la transición, si se quiere que tenga el alcance que la Comisión considera necesario.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países»**

[COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]

(2016/C 264/15)

**Ponente: Mário SOARES**

El 29 de enero de 2016 y el 4 de febrero de 2016 respectivamente, de conformidad con los artículos 207 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países*

[COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)].

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 223 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La UE ha procedido a integrar y liberalizar de forma más acentuada los contratos públicos europeos con ocasión de la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), de las negociaciones comerciales con terceros países y de los acuerdos comerciales recientemente celebrados por la Unión Europea. Estas reformas han conducido a una mayor apertura de la contratación pública europea a las empresas de los países desarrollados o emergentes, aunque estos países no han respondido a esta apertura con medidas equivalentes y las empresas europeas siguen enfrentándose a prácticas restrictivas y discriminatorias en terceros países. Esta apertura es tanto más necesaria si se considera que los contratos públicos representan alrededor del 20 % del PIB mundial y que, en el actual contexto de crisis, las inversiones públicas en infraestructuras y los contratos de obras y de suministros en las economías desarrolladas y emergentes constituyen uno de los motores fundamentales del crecimiento económico de los próximos años.

1.2 En varios de sus dictámenes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se ha pronunciado a favor del objetivo que se fijó la Unión Europea de una mayor apertura de la contratación pública de todos los países a la competencia internacional. El Comité también ha insistido en la necesidad de garantizar la simplificación de las normas de adjudicación de los contratos públicos, especialmente para las pymes, pero también en lo que se refiere al respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato. Además, en varias ocasiones solicitó que las dimensiones social y medioambiental, así como el respeto de los derechos humanos fundamentales y la protección de los consumidores, se vean debidamente reforzados en la aplicación de la política comercial europea, de conformidad con el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que aboga por una mayor coherencia con los principios y objetivos de la Unión.

1.3 El Comité comprende la preocupación de la Comisión, que desea garantizar una mayor apertura de los contratos públicos a las empresas europeas en terceros países, y es consciente del estímulo que puede representar la propuesta modificada de Reglamento para el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, objeto del presente Dictamen.

1.4 El Comité considera que la propuesta de Reglamento puede constituir un primer paso hacia una mayor apertura de la contratación pública, por ejemplo, en las negociaciones en curso en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y los Estados Unidos, así como en las negociaciones para la celebración de un acuerdo comercial con Japón o en las negociaciones para la adhesión de China al ACP de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que en estos países la contratación pública está menos abierta que en la Unión Europea, pero también en relación con países no signatarios del ACP, como Rusia, Brasil o Argentina.

1.5 No obstante, el Comité es consciente del profundo desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo en lo que respecta a la pertinencia y la eficacia de la propuesta de Reglamento.

1.6 El Comité subraya la absoluta necesidad de garantizar que la competencia con las empresas de terceros países, en el marco de la adjudicación de contratos públicos, sea libre y leal. No obstante, el CESE duda de que la actual propuesta de Reglamento permita alcanzar el objetivo de apertura equilibrada de la contratación pública en terceros países. El Comité considera, en particular, que la nueva propuesta de Reglamento carece de ambición, puesto que su ámbito de aplicación se limita a un mero ajuste de precio para los contratos de valor superior o igual a 5 000 000 EUR, y señala que solo el 7 % de todos los contratos públicos tienen un valor superior a esa cantidad. Además, considera que el recargo de hasta un 20 % del precio de las ofertas no es suficiente y debe examinarse caso por caso. El Comité propone aplicar medidas de ajuste de precios para los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 2 500 000 EUR.

1.7 Asimismo, el Comité se pregunta si la prohibición de que los Estados miembros apliquen medidas restrictivas que vayan más allá de lo establecido en el Reglamento no equivale a una liberalización *de facto* y sin contrapartida de los contratos públicos por un valor inferior al umbral de los 5 000 000 EUR para las empresas de terceros países. Por consiguiente, el Comité hace hincapié en la urgente necesidad de una apertura equilibrada y un acceso recíproco a la contratación pública entre la UE y terceros países.

1.8 El Comité lamenta que la propuesta de Reglamento no contenga ninguna referencia al objetivo del desarrollo sostenible, a pesar de que la Comisión ha incluido este objetivo como un elemento importante de su Comunicación «Comercio para todos» y ha anunciado en varias ocasiones que tomará en consideración el desarrollo sostenible en todos los capítulos pertinentes de los acuerdos de libre comercio (energía, materias primas y contratos públicos) <sup>(1)</sup>.

1.9 El Comité lamenta la supresión de los artículos 85 y 86 de la Directiva 2014/25/UE por el nuevo Reglamento, porque considera que se trata de disposiciones ambiciosas y más acordes con el objetivo de tener en cuenta el desarrollo sostenible, ya que integran una dimensión social relativa a las dificultades de las empresas europeas para obtener contratos públicos en terceros países como consecuencia del incumplimiento de las disposiciones del Derecho laboral internacional en esos países. Por otra parte, el Comité estima que convendría estudiar en mayor medida la posible integración de algunos de sus elementos en la actual propuesta de Reglamento.

1.10 Además, el Comité opina que el Reglamento debe desarrollar un enfoque más ambicioso a la hora de impulsar los objetivos de desarrollo sostenible, el respeto de los derechos fundamentales y la protección del consumidor en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos en terceros países. Según el Comité, el incumplimiento de estas normas fundamentales puede tener un impacto negativo en la competitividad de las empresas europeas, y considera que la definición de «medida o práctica restrictiva» del artículo 2 de la propuesta debe englobar el incumplimiento de esas normas fundamentales. El CESE considera, asimismo, que el informe que la Comisión debe presentar a más tardar el 31 de diciembre de 2018, y como mínimo cada tres años (artículo 16 de la propuesta), no solo debe abordar el acceso de los operadores económicos a los procedimientos de contratación pública en terceros países, sino también la conformidad de los procedimientos de adjudicación de contratos en terceros países con las normas sociales y medioambientales, así como el respeto de los derechos humanos fundamentales y la protección del consumidor; los informes de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento también deberán tener debidamente en cuenta estos aspectos.

1.11 El CESE pide que la actual propuesta de Reglamento haga hincapié en que las empresas de terceros países que participan en los procedimientos de contratación pública de la UE están obligadas a cumplir las disposiciones destinadas a promover el respeto del desarrollo sostenible y el refuerzo de las dimensiones social y medioambiental, así como los derechos humanos fundamentales, la protección de los consumidores y la integración social y profesional o la reintegración de las personas discapacitadas, establecidos en las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública. Este respeto es esencial para garantizar una competencia libre y leal en el mercado interior.

<sup>(1)</sup> Véase COM(2015) 497 final.

1.12 El Comité es totalmente favorable a que no se aplique el Reglamento a los países menos desarrollados y más vulnerables en el sentido del Reglamento SPG <sup>(2)</sup>, pero recuerda a la Comisión que deben adoptarse medidas complementarias para fomentar la participación de los países menos desarrollados y más vulnerables en la contratación pública de la UE.

1.13 Asimismo, el Comité aprueba la no aplicación del Reglamento a las pymes europeas. No obstante, cabe recordar a la Comisión que las pymes necesitan una ayuda especial, tanto para acceder a contratos «transfronterizos» en la Unión Europea como para acceder a contratos públicos en terceros países.

## 2. Contexto

2.1 Tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo solicitaron al CESE que emitiera un dictamen sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países.

2.2 En general, se estima que el gasto consagrado a los contratos públicos representa alrededor del 20 % del PIB mundial. En el actual contexto de crisis, las inversiones públicas en infraestructuras y los contratos de obras y de suministros en las economías desarrolladas y emergentes constituyen probablemente uno de los motores fundamentales del crecimiento económico de los próximos años.

2.3 La UE ha integrado de forma progresiva los contratos públicos europeos y los ha abierto a través de una mayor liberalización con ocasión de la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, que entró en vigor en abril de 2014, así como en el transcurso de las negociaciones comerciales con terceros países [en particular en el marco de los acuerdos comerciales recientemente celebrados por la Unión Europea (por ejemplo, los Acuerdos UE-Corea, UE-América Central, UE-Colombia/Perú, UE-Moldavia, UE-Georgia, UE-Ucrania)].

2.4 No obstante, las empresas europeas se siguen enfrentando a prácticas restrictivas y discriminatorias en terceros países. Esas prácticas se deben a varios factores:

- algunos países signatarios del ACP (firmado por 43 miembros de la OMC) no contrajeron compromisos tan significativos como los de la UE. Además, la UE ha abierto el 80 % de sus contratos públicos, mientras que los demás países desarrollados solo han abierto un 20 %. La Unión abre sus contratos públicos por un importe de aproximadamente 352 000 millones EUR a licitadores de los países signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), mientras que los contratos públicos a escala mundial están cerrados a la competencia en más del 50 % de su valor, por lo que la Unión solo realiza exportaciones por un valor de 10 000 millones EUR y la pérdida en términos de exportaciones se estima en 12 000 millones EUR,
- China todavía está negociando su adhesión al Acuerdo, aunque se comprometiera a respetarlo ya en 2001, con motivo de su adhesión a la OMC. Rusia también se comprometió a entablar negociaciones para adherirse al Acuerdo en los cuatro años siguientes a su adhesión a la OMC en 2012. La adhesión de Rusia al ACP puede requerir aún más tiempo que la de China,
- algunos países de gran importancia, miembros del G-20 (Brasil, India, Argentina), no desean adherirse al ACP, y es posible que las negociaciones bilaterales con esos países no lleguen a buen puerto a corto plazo.

2.5 Cabe señalar, asimismo, que muchos socios comerciales de la Unión Europea mantienen preferencias para sus productores o los productos nacionales, o preferencias en favor de las pymes (por ejemplo, la «Buy American Act» en los Estados Unidos, la «Buy Chinese Policy» en China, los márgenes preferenciales impuestos por ley en Brasil o las preferencias nacionales a escala regional en Australia), lo que excluye *de facto* a las empresas de la Unión de la participación en estos contratos públicos <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>(3)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE», DO C 218 de 23.7.2011, p. 31.

2.6 Por lo que respecta a los contratos públicos abiertos a la competencia en terceros países, las empresas europeas encuentran con frecuencia impedimentos para participar eficazmente en las licitaciones públicas debido a obstáculos que «rebasan las fronteras» (como normas de certificación y normalización diferentes, procedimientos de licencia, procedimientos no transparentes o discriminatorios, etc.), que son aún más complejos y plantean más problemas desde el punto de vista técnico, ya que su determinación, análisis y supresión requieren más tiempo y las normas y prácticas correspondientes son restrictivas. Estos problemas ya se mencionaron en un dictamen anterior del Comité.

2.7 La situación se ve agravada por la escasa capacidad de la UE a la hora de presionar para conseguir una apertura sustancial de los contratos públicos en terceros países; la Unión Europea intenta desde hace varios años desarrollar un instrumento que permita imponer restricciones en ausencia de reciprocidad o en caso de imposición de medidas restrictivas y discriminatorias a las empresas europeas.

2.8 Cabe señalar, no obstante, que la UE ha contado y cuenta con la posibilidad de restringir el acceso a contratos públicos de las empresas de países que no conceden un trato idéntico al que se dispensa en la UE a sus empresas en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Pero nunca se ha llevado a la práctica. Ciertamente, **la Directiva 2004/17/CE** (revisada **por la Directiva 2014/25/UE, que entró en vigor el 18 de abril de 2016**) prevé la posibilidad de rechazar las ofertas que contengan más del 50 % de productos procedentes de un tercer país con el que la Unión no haya celebrado acuerdos internacionales (artículo 58) y la posibilidad de que la Comisión (artículo 59) proponga al Consejo que suspenda o restrinja, durante un plazo establecido, el acceso a los contratos públicos en la Unión Europea de las empresas de países que no dispensen un trato idéntico al que disfrutaban las empresas de esos países en la Unión Europea, o de países que no respeten las disposiciones internacionales en materia de Derecho laboral. Estas disposiciones se vieron reflejadas en los artículos 85 y 86 de la Directiva 2014/25/UE.

2.9 Por otra parte, la **Directiva general 2004/18/CE** relativa a la contratación pública (revisada por la **Directiva 2014/24/UE**), no contiene disposiciones similares, razón por la cual se aplicaban y se aplican prácticas diferentes en los Estados miembros en cuanto a los licitadores extranjeros o las ofertas que contienen productos y servicios originarios de terceros países. En algunos Estados miembros, se aplicaba el principio de igualdad de trato, en otros, dependía de la existencia o no de obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC o de tratados bilaterales.

2.10 Para subsanar la falta de disposiciones en la Directiva general sobre contratación pública y el hecho de que algunos terceros países no quieran abrir sus contratos públicos a la competencia internacional, si bien se benefician de un acceso relativamente fácil al mercado europeo, la Comisión presentó en 2012 una propuesta de Reglamento para introducir un cierto grado de reciprocidad en el acceso a los contratos públicos.

2.11 La primera propuesta de la Comisión, de 2012, recordaba en primer lugar el principio general según el cual, en el mercado interior de la UE, los productos y servicios extranjeros que se benefician de compromisos de la UE en materia de acceso al mercado reciben el mismo trato que los productos y servicios procedentes de la UE en los procedimientos de adjudicación de contratos; además, ampliaba ese trato a los productos y servicios originarios de los países menos desarrollados.

Por lo que se refiere a los productos y servicios que no se beneficiaban de compromisos en materia de acceso al mercado, la propuesta se basaba en dos pilares:

- **El pilar descentralizado (artículo 6)** permitía a la entidad adjudicadora notificar a la Comisión su intención de rechazar determinadas ofertas en las que el valor de los productos y servicios no cubiertos por compromisos internacionales representaban más del 50 % del valor total de los productos y servicios incluidos en la oferta. La Comisión podía dar su visto bueno en caso de una ausencia significativa de reciprocidad entre la UE y el país de origen de los productos o servicios. Podía aprobar también la exclusión cuando los correspondientes productos y servicios estaban cubiertos por una reserva de acceso al mercado introducida por la UE en un acuerdo internacional.

- **El mecanismo centralizado (artículos 8 a 13)** permitía a la Comisión iniciar una investigación. La Comisión podía iniciar dicha investigación por iniciativa propia o a petición de un Estado miembro o una parte interesada para verificar supuestas prácticas restrictivas en materia de adjudicación de contratos en terceros países. La Comisión también podía consultar al país interesado para resolver el problema y mejorar las condiciones de acceso de las empresas de la UE al mercado de dicho país y, en caso de no alcanzarse un acuerdo, imponer medidas restrictivas de carácter temporal. Dichas medidas restrictivas podían consistir, en principio, bien en rechazar determinadas ofertas compuestas en más de un 50 % por productos o servicios originarios del tercer país interesado (cierre del mercado europeo) o bien en aplicar un recargo forzoso al precio de los productos y servicios originarios del tercer país interesado. La investigación de la Comisión debía concluir en un plazo de nueve meses. Este plazo podía prorrogarse tres meses en casos debidamente justificados.

2.12 El Parlamento aprobó su informe en 2014<sup>(4)</sup>, manifestando cierta oposición al procedimiento descentralizado. En opinión del Parlamento, solo la Comisión, y no las autoridades locales, puede decidir rechazar una oferta, porque el comercio internacional es una competencia exclusiva de la UE. Propuso, por tanto, integrar el procedimiento descentralizado en el procedimiento centralizado. También surgieron otros puntos de desacuerdo, como la falta de reciprocidad por lo que se refiere al respeto de las normas sociales y medioambientales y las normas fundamentales de la OIT o la no definición del concepto de notable falta de reciprocidad; el Parlamento propuso, asimismo, una presunción de falta de reciprocidad en caso de incumplimiento de las disposiciones internacionales del Derecho laboral. El Parlamento también manifestó su preocupación por el hecho de que el Reglamento no defendía las normas medioambientales y sociales europeas.

2.13 Por su parte, la primera lectura en el Consejo no condujo a ninguna decisión. Quince Estados miembros no eran realmente partidarios la propuesta y constituyeron una minoría de bloqueo. Los más importantes eran Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia, así como algunos países de Europa Oriental. Expresaron su preocupación por la posibilidad de que un instrumento de esas características pudiera percibirse como una medida proteccionista a escala mundial. Los países que apoyaron la propuesta, liderados por Francia, consiguieron que se entablara un debate técnico en 2014, que alimentó la esperanza de que fuera posible lograr un consenso durante la Presidencia italiana (segundo semestre de 2014). Lamentablemente no fue así y la Comisión adoptó una propuesta revisada en enero<sup>(5)</sup> con la esperanza de desbloquear la situación en el Consejo.

### 3. Observaciones generales

3.1 La Comisión presenta su nueva propuesta como una medida destinada a subsanar algunas consecuencias negativas de la propuesta anterior. En la nueva propuesta, la Comisión suprime el procedimiento descentralizado, criticado por imponer una importante carga administrativa y favorecer, hasta cierto punto, la fragmentación del mercado interior. Suprime también la posibilidad de cierre total del mercado europeo, si bien mantiene la posibilidad de imponer, previa investigación de la Comisión, recargos del 20 % a las ofertas compuestas en más de un 50 % por productos y servicios de países que aplican prácticas restrictivas o discriminatorias. Esta medida de ajuste de precios se aplica únicamente a los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 5 000 000 EUR, lo que, según la Comisión, reduciría el riesgo de represalia de terceros países. La propuesta prevé asimismo que la medida de ajuste de precios no se aplique ni a las pymes europeas ni a los licitadores o productos de los países menos desarrollados y más vulnerables en el sentido del Reglamento sobre el sistema de preferencias generalizadas (SPG).

3.2 El CESE se ha pronunciado en distintas ocasiones a favor del objetivo de la Unión Europea de una mayor apertura de los contratos públicos de todos los países a la competencia internacional, pero también ha destacado la necesidad de que prevalezcan los principios de simplificación de las normas en materia de adjudicación de contratos públicos, transparencia, no discriminación, igualdad de trato, responsabilidad social y medioambiental, así como el respeto de los derechos fundamentales<sup>(6)</sup>.

3.3 El Comité comprende la preocupación de la Comisión, que desea garantizar a las empresas europeas un mayor acceso a los contratos públicos de terceros países. Asimismo, el Comité comparte la opinión de que la propuesta de un reglamento de este tipo puede constituir un primer paso en las negociaciones sobre contratación pública en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y los Estados Unidos, así como en las negociaciones con Japón o en las negociaciones de adhesión de China al ACP, ya que en estos países la contratación pública está menos abierta que en la Unión Europea, pero también en relación con países no signatarios del ACP, como Rusia, Brasil o Argentina.

<sup>(4)</sup> P7\_TA (2014)0027.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 34 final.

<sup>(6)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contratos públicos internacionales», aprobado el 28 de mayo de 2008, ponente Sr. Malosse, DO C 224 de 30.8.2008, p. 32; y dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE», DO C 218 de 23.7.2011, p. 31.

3.4 No obstante, el CESE duda de que, una vez adoptado, el Reglamento propuesto permita alcanzar el objetivo de apertura de la contratación pública en terceros países. El Comité considera que la nueva propuesta de Reglamento carece de ambición debido a su reducido ámbito de aplicación; su incidencia en la apertura de la contratación pública en terceros países es muy incierta y podría ser también muy limitada.

3.5 Según la propia Comisión, solo el 7 % de todos los contratos públicos presenta un valor superior a 5 000 000 EUR. Ahora bien, en términos de valor, estos contratos representan el 61 % de los contratos públicos de la UE. No obstante, dado que el Reglamento se aplicará únicamente a los contratos no cubiertos por compromisos internacionales de la Unión Europea, cabe preguntarse qué proporción de los contratos públicos quedará cubierta, sobre todo tras la posible adhesión de China al ACP y la posible conclusión de las negociaciones con los Estados Unidos y Japón. El interés del Reglamento podría verse seriamente comprometido por el riesgo de que la aplicación quede reducida a un número muy reducido de contratos y de países. El Comité propone aplicar medidas de ajuste de precios para los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 2 500 000 EUR.

3.6 También es de lamentar que, en la propuesta de Reglamento, no se haga referencia alguna al desarrollo sostenible, que sin embargo destaca la Comisión en su Comunicación «Comercio para todos», cuando afirma que «tendrá en cuenta consideraciones sobre el desarrollo sostenible en todos los ámbitos pertinentes de los ALC (por ejemplo la energía y las materias primas o la contratación pública)» <sup>(7)</sup>. Es necesario que las dimensiones social y medioambiental, así como el respeto de los derechos humanos fundamentales y la protección de los consumidores, se vean debidamente reforzados en la aplicación de la política comercial europea, de conformidad con el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que aboga por una mayor coherencia con los principios y objetivos de la Unión.

3.7 Las nuevas Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública y concesiones tienen por objeto promover el respeto del desarrollo sostenible y el refuerzo de las dimensiones sociales y medioambientales, así como los derechos humanos fundamentales, la protección de los consumidores y la integración social y profesional o la reintegración de las personas discapacitadas. Este respeto es esencial para garantizar una competencia libre y leal en el mercado interior. El CESE considera que sería útil que la actual propuesta de Reglamento recordara que las empresas de terceros países que participan en los procedimientos de contratación pública de la UE están obligadas a cumplir estas disposiciones.

3.8 Ciertamente, la Comisión menciona medidas o prácticas restrictivas, pero no hace referencia alguna a la dificultad de obtener contratos públicos en terceros países donde las empresas competidoras no cumplen las normas sociales y medioambientales, no se respetan los derechos humanos fundamentales y no se protegen los intereses de los consumidores. El Comité considera que el incumplimiento de estas normas fundamentales puede tener un impacto negativo en la competitividad de las empresas europeas, y que la definición de «medida o práctica restrictiva» del artículo 2 de la propuesta debe englobar el incumplimiento de dichas normas. El CESE considera, asimismo, que el informe que la Comisión debe presentar a más tardar el 31 de diciembre de 2018, y como mínimo cada tres años (artículo 16 de la propuesta), no solo debe tratar el acceso de los operadores económicos a los procedimientos de contratación pública en terceros países, sino también la conformidad de los procedimientos de adjudicación de contratos en terceros países con las normas sociales y medioambientales, así como del respeto de los derechos humanos fundamentales y la protección del consumidor; los informes de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento también deberán tener debidamente en cuenta estos aspectos.

3.9 Cabe dudar del éxito de este nuevo Reglamento si se tienen en cuenta las divisiones existentes en el seno del Consejo, que dieron lugar al bloqueo de la propuesta. Ciertamente, la eliminación del pilar descentralizado podría conducir a un nuevo bloqueo habida cuenta, sobre todo, de las demás modificaciones tomadas en su conjunto.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El Comité aprueba la aclaración que hace el artículo 1, apartado 5, de la propuesta de Reglamento, al precisar que los Estados miembros no podrán aplicar medidas restrictivas a los operadores económicos, productos y servicios de terceros países que vayan más allá de lo previsto en el Reglamento. Esto tiene la ventaja de aportar mayor uniformidad en la aplicación a los operadores extranjeros de las normas europeas en materia de contratación pública. No obstante, el Comité se pregunta si esta prohibición no equivale a una liberalización *de facto* y sin contrapartida de los contratos públicos europeos por un valor inferior al umbral de los 5 000 000 EUR para las empresas de terceros países. Ciertamente, en la actualidad, algunos Estados miembros aplican restricciones a los contratos públicos no cubiertos por obligaciones internacionales, y el artículo 85 de la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales prevé expresamente la posibilidad de rechazar las ofertas compuestas en más de un 50 % por productos procedentes de países con los que la UE no ha contraído compromisos internacionales. El Reglamento propuesto suprimirá este artículo.

<sup>(7)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

4.2 El Comité aprueba plenamente la no aplicación del Reglamento a los países menos desarrollados y más vulnerables en el sentido del Reglamento SPG (artículo 4) y, para que esta exclusión sea efectiva y pueda beneficiar a los países menos desarrollados y sus empresas, pide a la Comisión que incluya explicaciones sobre la contratación pública en la Unión Europea y un enlace a las publicaciones del Diario Oficial (TED) en el *Export Helpdesk* destinado a los países en desarrollo, y que aporte la asistencia técnica necesaria a las empresas de esos países que deseen obtener información sobre el funcionamiento de las normas sobre contratación pública en la Unión Europea.

4.3 El Comité aprueba, asimismo, la no aplicación del Reglamento a las pymes europeas (artículo 5). No obstante, cabe recordar a la Comisión que las pymes necesitan una ayuda especial, tanto para acceder a contratos «transfronterizos» en la Unión Europea como para acceder a contratos públicos en terceros países. Este enfoque es compatible con la atención especial que se presta a las pymes en la Comunicación de la Comisión «Comercio para todos». El objetivo de mejorar el acceso de las pymes a los contratos públicos debe estipularse en el capítulo de la ATCI consagrado a las pymes, así como en los futuros acuerdos comerciales que contengan capítulos de este tipo. El CESE ya se ha pronunciado en contra de establecer cuotas para las pymes en los contratos públicos, a semejanza de la *Small Business Act* de los Estados Unidos, pero aboga por una política voluntarista de acompañamiento de la participación de las pymes, para que puedan acceder a un mayor número de contratos públicos<sup>(8)</sup>. Además, el Comité ya ha hecho hincapié en la necesidad de mejorar la base de datos de la Comisión sobre el acceso al mercado (*Market access Data base*) de modo que, por una parte, contenga información fiable y accesible sobre las licitaciones, las formalidades y los requisitos técnicos del pliego de condiciones que impiden, de hecho, la participación en terceros países y, por otra, proporcione datos estadísticos e indicadores del impacto de los fenómenos que causan distorsión<sup>(9)</sup>.

4.4 El Comité comprende la preocupación de la Comisión por la falta de un instrumento jurídico que le permita garantizar a las empresas europeas un acceso efectivo a los contratos públicos de terceros países, ya que el Reglamento (UE) n.º 654/2014 sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales no se aplica en ausencia de un acuerdo internacional. Ahora bien, el procedimiento de investigación previsto en los artículos 6 a 8 del Reglamento parece especialmente lento e ineficaz. En primer lugar, el Comité expresa sus dudas sobre el amplio margen de apreciación que se deja a la Comisión para decidir si es oportuno o no investigar un asunto. En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la investigación, a diferencia de lo que afirma la Comisión, no se ha reducido en la nueva propuesta y la duración total posible sigue siendo de doce meses. Parece un plazo especialmente largo dado que, en muchos casos y sobre todo cuando la Comisión inicia la investigación por iniciativa propia, dispone ya de una serie de elementos y, a menudo, ha abordado ya el tema en el marco de diálogo existente con los terceros países. El Comité comprende, asimismo, que la investigación se suspenda durante posibles negociaciones comerciales. No obstante, dada la duración de las negociaciones comerciales y su aplicación, considera deseable establecer un plazo de suspensión que no exceda de dos años.

4.5 El Comité considera que el hecho de que la investigación pueda conducir únicamente a un ajuste de precio del 20 % para los contratos de valor superior a 5 000 000 EUR, disposición que está sujeta a numerosas excepciones, es insuficiente y resta eficacia al Reglamento.

4.6 El Comité lamenta la supresión de los artículos 85 y 86 de la Directiva 2014/25/UE por el nuevo Reglamento, porque se trata de disposiciones ambiciosas y más acordes con el objetivo de tener en cuenta el desarrollo sostenible, ya que integran una dimensión social y medioambiental. Por otra parte, el Comité estima que convendría estudiar en mayor medida la posible integración de algunos de sus elementos en la actual propuesta de Reglamento.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contratos públicos internacionales», aprobado el 28 de mayo de 2008, ponente Sr. Malosse, DO C 224 de 30.8.2008, p. 32.

<sup>(9)</sup> Véase la nota 3 a pie de página.



**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 — Estado de la Unión de la Energía 2015»**

[COM(2015) 572 final]

(2016/C 264/16)

**Ponente: Sr. Stéphane BUFFETAUT**

El 18 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco de Inversiones Europeo: Estado de la Unión de la Energía 2015»*

[COM(2015) 572 final].

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En febrero de 2015 se lanzó la Estrategia Marco para una Unión de la Energía, que empezará a tomar forma, por tanto, en 2016. Su origen estriba en las reflexiones emprendidas por varios círculos de reflexión o personalidades europeas en torno al concepto de Comunidad Europea de la Energía, un proyecto promovido, en particular, por el Instituto Jacques Delors y Jerzy Buzek. El Comité Económico y Social Europeo apoyó esta iniciativa desde el principio.

1.2. El concepto no obtuvo una acogida muy favorable por parte de numerosos Estados miembros por requerir una revisión de los Tratados, un procedimiento como poco arriesgado en estos tiempos de euroescepticismo. Con todo, la idea de una mejor coordinación de las políticas energéticas, las necesidades de una diplomacia energética eficaz, los imperativos de la lucha contra el cambio climático, la creciente dependencia energética de la Unión Europea, la necesidad de minimizar las presiones externas sobre el suministro, la consecución de la transición energética y el acompañamiento social de los sectores afectados abogaban a favor de una iniciativa de alcance europeo. Así nació la Unión de la Energía, liviana desde el punto de vista institucional, pero centrada en la eficacia mediante la consecución de convergencias concretas y el cumplimiento de compromisos a largo plazo.

1.3. Conviene recordar que el CESE apoyó desde sus albores la iniciativa a favor de una Unión Europea de la Energía o, como mínimo, una mejor coordinación de las políticas energéticas<sup>(1)</sup>, de la diplomacia en el ámbito de la energía y de la transición energética, subrayando al mismo tiempo la necesidad de una plena participación de la sociedad civil, directamente afectada no solo como consumidora, sino también como agente de la transición energética, que no podrá tener éxito sin la participación, incluso la movilización, de la sociedad civil la cual se convertirá cada vez más en una productora de energía descentralizada.

1.4. Mediante esta Comunicación, la Comisión se propone hacer un balance de los nueve primeros meses de Unión de la Energía. Es evidente que semejante balance de situación no puede ser sino parcial y poco significativo, dada la importancia de los retos y la magnitud de los cambios que han de acometerse. Conviene pues tomar con precaución las primeras indicaciones, que constituyen un mero esbozo de una política que deberá proseguirse con perseverancia a largo plazo, en cooperación con los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 13, y DO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

1.5. Es cierto que el contexto en el que se aplicará esta política es conocido: compromisos contraídos con ocasión de la COP21, gran inestabilidad geopolítica en materia de energía, objetivos europeos en materia de clima y energía, seguridad del suministro, eficiencia energética, descarbonación de las economías europeas, desarrollo de infraestructuras y culminación del mercado interior de la energía. Como se ve, los desafíos políticos son inmensos y no podrán superarse mediante una mera iniciativa legislativa y reglamentaria. Necesitamos una voluntad política firme y una visión fuerte, pero realista y compartida por los Estados miembros, que tengan en cuenta la situación económica y las oportunidades técnicas existentes, ya que los hechos se imponen frente a la voluntad política.

1.6. El CESE acoge favorablemente este primer informe sobre el estado de la Unión de la Energía para 2015, aunque lamenta algunas lagunas en el módulo de análisis de la ejecución de esta iniciativa. Si se corrigiesen, se reforzaría el enfoque que propone la Comisión y se facilitaría la adhesión de la sociedad civil a este proyecto, que implica una transición energética que puede suscitar preocupación.

1.7. El Comité considera que los puntos de evaluación significativos elegidos por la Comisión son pertinentes pero han de complementarse. En la versión actual del texto, son los siguientes:

- la descarbonación de la economía,
- la eficiencia energética como factor moderador de la demanda de energía,
- la consecución de un mercado interior de la energía,
- la seguridad energética, la solidaridad y la confianza,
- la investigación, la innovación y la competitividad,
- la consecución de la Unión de la Energía.

El CESE considera que no se hace suficiente hincapié en la dimensión social de la Unión de la Energía y que este aspecto debería formar parte de los criterios de apreciación de la Unión de la Energía. En efecto, esta Unión debería, por una parte, tener un impacto favorable en la creación de nuevos empleos y en el fomento de la competitividad y la innovación, pero, por otra parte, podría afectar a determinados sectores de actividad, lo que requeriría medidas de acompañamiento social y de formación. Para evitar pérdidas de empleo entre el personal afectado, es importante que estas medidas sean preventivas y que las formaciones organizadas se anticipen a la evolución del sector de la energía. Por tanto, convendría incluir en el próximo informe anual esta dimensión social en los criterios de evaluación. Asimismo, abordar las consecuencias económicas de las decisiones que implica la transición energética es imperativo, máxime dado que los impactos sociales están íntimamente ligados a las consecuencias económicas de las opciones elegidas.

1.8. En cuanto a la cuestión de la eficiencia energética, la Comisión Europea considera que constituye una fuente de energía por sí misma. El CESE recomienda encarecidamente no utilizar esta formulación, ya que podría crear confusión, además de ser incorrecta desde el punto de vista científico, pues ninguna fuente de energía primaria podrá nunca «sustituirse» por ahorros energéticos. Esta observación no desvirtúa en absoluto el hecho de que la eficiencia energética es una cuestión fundamental para el futuro del sistema energético europeo. Mejorar la eficiencia energética en todos los ámbitos de utilización de la energía puede ser un medio poderoso para reducir los costes para la economía europea.

1.9. El Comité desearía que, además de los interlocutores sociales, se hiciera participar también a la sociedad civil en el proceso de informe anual. Las asociaciones de consumidores, las asociaciones familiares representativas, los representantes del mundo económico, los agricultores, los grupos ecologistas, los científicos y los investigadores —es decir, la sociedad civil— están muy interesados en esta iniciativa europea. Por ello, el CESE aboga por entablar un diálogo europeo de la energía, que permita asociar mejor a la sociedad civil a la reflexión y a la formulación de la Política Europea de la Energía. Este diálogo podría estructurarse con motivo de la presentación del informe anual sobre el estado de la Unión de la Energía y versar sobre los puntos clave definidos para evaluar su aplicación.

1.10. Respecto de los datos estadísticos, el CESE observa que algunos de ellos son bastante antiguos o incluso inexistentes. Por consiguiente, hay que esforzarse en obtener de los Estados miembros datos más actualizados, pues, de lo contrario, será difícil de realizar el seguimiento de las consecuencias de la realización de la Unión de la Energía.

1.11. Por último, el CESE subraya que los procedimientos administrativos de seguimiento e información no bastan por sí solos para sintetizar la Unión de la Energía. Son una herramienta, útil y necesaria, al servicio de una política cuyos objetivos deben compartir los Estados miembros con el apoyo de la sociedad civil.

## 2. Contenido del documento y metodología de la Comisión Europea

2.1. El documento es, en primer lugar, un informe de situación cuyo objetivo consiste en evaluar el grado de la consecución de la Unión de la Energía, de manera que no se trata de un texto político. Pasa revista a los datos remitidos por los Estados miembros a la luz de los criterios políticos seguidos por la Comisión. Por consiguiente, la metodología de la Comisión se basa en el análisis y en la supervisión, mediante indicadores clave, de la consecución de la Unión de la Energía. Este seguimiento es por definición delicado, ya que las decisiones políticas en materia de energía dependen de la evolución de los mercados y de los acontecimientos geopolíticos, a lo cual los Estados miembros deben reaccionar con cierta rapidez. Así, los objetivos a largo plazo pueden verse contrariados por las necesidades a corto plazo, por lo que el seguimiento debe efectuarse sin rigidez.

2.2. Sea como fuere, la Comisión ha definido seis temas, seis perspectivas de análisis estratégicas, para evaluar el grado de cumplimiento concreto de los compromisos de los Estados respecto de la consecución de la Unión de la Energía:

- la descarbonación de la economía,
- la eficiencia energética como factor moderador de la demanda de energía,
- la consecución de un mercado interior de la energía plenamente integrado,
- la seguridad energética, la solidaridad y la confianza,
- una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad,
- la consecución de la Unión de la Energía.

2.3. A la luz de estas temáticas, la Comisión desea presentar, pues, una primera evaluación de la consecución de la Unión de la Energía.

## 3. Observaciones generales

3.1. En materia de descarbonación, la Comisión considera que la Unión Europea es la más eficiente entre las grandes potencias mundiales, basándose en el hecho de que, entre 1990 y 2014, el PIB combinado de la UE aumentó en un 46 % mientras que las emisiones de gases de efecto invernadero disminuyeron en un 23 %. También habría que medir los efectos de la crisis que ha afectado al mundo y muy en especial a Europa, de la persistente languidez económica y de la desindustrialización de la UE sobre esas cifras, que son menos halagüeñas de lo que parece.

3.2. La Comisión destaca, asimismo, que la Unión Europea genera más de la mitad de su electricidad sin producir gases de efecto invernadero. Recordemos que este resultado no sería posible sin la contribución de energías que son a veces controvertidas o abandonadas en algunos Estados miembros (la energía nuclear o la hidroeléctrica producida por las presas, por ejemplo).

3.3. El objetivo anunciado sigue siendo «dejar todavía más atrás la economía impulsada por combustibles fósiles». A este respecto, el descenso actual y la volatilidad del precio del petróleo no son elementos favorables, aun cuando el objetivo del 20 % de energías renovables en 2020 parezca posible de alcanzar. Pero una política energética no puede basarse en un planteamiento negativo y restrictivo. Por consiguiente, el CESE solicita que se evalúe, en la medida de lo posible, el papel que podrían desempeñar en el futuro recursos como la energía eólica, la energía marina, el hidrógeno, etc., y que su desarrollo esté apoyado por una política de investigación y desarrollo ambiciosa.

3.4. La Comisión señala que la transición hacia fuentes de energía hipocarbónicas requerirá inversiones considerables. En este sentido, el hundimiento continuo de los precios del petróleo agravaría aún más el coste comparativo de esas inversiones. Así, el cumplimiento concreto de los compromisos contraídos en París en el marco de la COP se examinará detalladamente.

3.5. El CESE destaca que los resultados de la COP21 sientan, por primera vez, las bases de una protección del clima coordinada a escala mundial y legitiman así los importantes esfuerzos realizados por Europa, los cuales habrían incidido poco en el cambio climático mundial si el resto del mundo no hubiera seguido el mismo camino. Podemos, pues, seguir la hoja de ruta europea con arreglo al espíritu del Acuerdo de París y lograr que cada Estado miembro pueda contribuir plenamente a la protección del clima en función de sus capacidades específicas.

3.6. La Comisión señala que ha implantado herramientas e instrumentos que consideran la eficiencia energética como una fuente por sí misma. El CESE recomienda encarecidamente no utilizar esta formulación ya que podría crear confusión, además de ser incorrecta desde el punto de vista científico, pues ninguna fuente de energía primaria puede sustituirse por ahorro energético. Ahorrar energía es, sin duda, una necesidad, pero no constituye una energía. No obstante, la eficiencia energética es un parámetro importante del futuro sistema energético europeo. Mejorar la eficiencia energética en todos los ámbitos de utilización de la energía puede convertirse en un medio poderoso para reducir los costes adicionales para la economía europea. En teoría, el aumento de la eficiencia energética proporcional al aumento de los costes de una energía determinada podría estabilizar los precios al nivel actual.

3.7. Pero un aumento significativo de la eficiencia energética requiere inevitablemente inversiones sustanciales por parte de los consumidores, las empresas y las organizaciones públicas (edificios, infraestructuras, automóviles, etc.). Por una parte, la limitación general de las inversiones determinará el ritmo de las mejoras. Por otra, algunos sectores de la sociedad europea podrán permitirse realizar grandes inversiones y beneficiarse de importantes ahorros, mientras que otros no estarán en condiciones de hacerlo. Ello podría abrir una brecha desde el punto de vista económico entre las distintas partes de la Unión Europea. Por consiguiente, el CESE considera necesario prever medidas de acompañamiento destinadas a garantizar que la eficiencia energética beneficie a todos.

3.8. La consecución del mercado interior de la energía requerirá nuevas infraestructuras de transporte de energía, líneas eléctricas o gasoductos. Es decir, inversiones costosas. La Comisión celebra, con razón, los progresos realizados en este ámbito, así como el lanzamiento del foro de Copenhague, ciertamente útil para identificar los problemas aunque no aporte soluciones por sí mismo. Algunos acuerdos de cooperación entre Estados miembros, como los celebrados entre Polonia y Lituania o entre Noruega y Suecia, ya están en vigor. No obstante, sabemos que han existido divergencias de opinión entre determinados Estados miembros sobre proyectos como el gasoducto Nord Stream, que suscitó críticas en Polonia, los países bálticos y Suecia. Conviene velar, pues, por que determinadas decisiones de inversión no pongan en entredicho el espíritu de la Unión de la Energía. Además, determinadas decisiones políticas pueden tener una trascendencia considerable para las inversiones, por lo que han de tomarse con cierto distanciamiento y sopesarse con prudencia científica y técnica.

3.9. Cabe destacar que la Comisión reconoce que los consumidores —tanto los hogares como las familias y la industria— reclaman una mayor transparencia de los precios y costes de la energía, que además deben apreciarse a la luz de la situación de nuestros principales competidores. El CESE apoya firmemente esta iniciativa de información transparente y sencilla, que ha reclamado con frecuencia. No obstante, en un momento en que aumenta la pobreza energética, conviene reafirmar la necesidad de disponer de un servicio universal de la energía y de indicadores específicos sobre la función que pueden desempeñar a este respecto los servicios de interés económico general. Nuestras sociedades viven de la energía, que condiciona nuestra calidad de vida, nuestros desplazamientos, nuestras comunicaciones y la vida de nuestras empresas. El CESE expresa su deseo de que la sociedad civil esté representada en las instancias donde se definen, a escala europea, las condiciones de funcionamiento de los servicios universales. Los consumidores deben poder participar plenamente en la definición de este servicio universal y disponer de medios para supervisar su prestación en la práctica.

3.10. El CESE es cada vez más consciente de la necesidad de volver a entablar, desde esta perspectiva, el debate sobre la liberalización del mercado de producción de energía iniciado a finales de los años noventa. Esta liberalización ha ido acompañada, de forma insidiosa y sobre la base de argumentos generalmente pertinentes, de instrumentos no conformes con el mercado, como subvenciones (para la producción sostenible de energía) y restricciones (por ejemplo, en materia de emisiones de CO<sub>2</sub>). La seguridad del marco jurídico para las inversiones es importante para las empresas y los trabajadores del sector, ya que están en juego sumas considerables y el plazo de rendimiento de la inversión es largo. La falta de seguridad que han generado las modificaciones constantes de la política energética no favorece la asunción de riesgos y obstaculiza, por tanto, una innovación tecnológica que contribuya al desarrollo sostenible en el sector energético europeo.

3.11. Para los ciudadanos, el éxito de la Unión de la Energía se evaluará también mediante elementos muy concretos, en especial el nivel de precios —que son resultado en primer lugar de los impuestos sobre la energía—, la accesibilidad a la redes, la seguridad del suministro (evitar cortes o averías generales) y la información a los consumidores sobre los materiales que utilizan, que ha de ser sencilla e inmediatamente comprensible (etiquetas energéticas para los equipos electrónicos y electrodomésticos, medición del consumo para los automóviles) <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 6.

3.12. Conviene subrayar también que las decisiones en materia de política energética afectan plenamente a los trabajadores de las empresas. La transición energética conlleva transformaciones y cambios tecnológicos. Surgen nuevos oficios y otros desaparecerán, quizá por el cierre o la reducción de determinados tipos de explotaciones (minas de carbón o centrales nucleares). Otros oficios evolucionan o se transforman; por ejemplo, el techador que coloca tejas o pizarra deberá aprender a colocar paneles solares. Por consiguiente, a la hora de poner en práctica los distintos aspectos de la Unión de la Energía, conviene tener muy en cuenta la necesidad de emprender iniciativas de formación en favor de los trabajadores y los artesanos de los sectores directa o indirectamente afectados. Habrá que velar también por conservar competencias de alto nivel y muy valiosas para la competitividad económica (por ejemplo, en el ámbito de la energía nuclear). Pero es necesario también anticipar el apoyo y la reconversión profesional de los trabajadores que perderían su empleo como consecuencia de los cambios que implica la transición energética. Asimismo, convendría evaluar desde el principio las consecuencias económicas de las decisiones políticas que se adopten, a fin de considerar bien sus efectos, sobre todo en el contexto de una encarnizada competencia mundial.

3.13. Por lo que se refiere a las propias empresas, los objetivos de descarbonación, eficiencia energética y moderación de la demanda deberán tener plenamente en cuenta la competencia mundial, en especial por lo que respecta a las industrias con alta intensidad energética (siderurgia, aluminio, productores de neumáticos, química, etc.). El sector de los transportes plantea una dificultad particular en cuanto a los objetivos en materia de emisiones de carbono. Todos los modos de transporte deberán contribuir, en función de la intensidad de su consumo de combustibles fósiles, a la reducción de las emisiones. En efecto, las técnicas disponibles brindan una solución limpia viable para los trayectos cortos, es decir en la práctica, los trayectos urbanos. Los trayectos largos, exceptuando el transporte ferroviario eléctrico, dependen de los combustibles fósiles. La transferencia modal puede contribuir a la descarbonación, pero es difícil en Europa cumplir este objetivo. Para ello, las inversiones deben estar mejor enfocadas para integrar los diversos modos de transporte favoreciendo los menos contaminantes. La energía es también un arma geopolítica y la dependencia de ella en actividades estratégicas es peligrosa desde el punto de vista político para las naciones afectadas, pero también para sus ciudadanos, que son trabajadores, consumidores o empresarios. Conviene, pues, evitar las relocalizaciones, que conducirían a la pérdida simultánea de poder económico, competencias valiosas e independencia.

3.14. La seguridad energética, la solidaridad y la confianza entre los Estados miembros son elementos esenciales para el éxito de la Unión de la Energía en un mundo muy inestable en cuanto a la geopolítica energética. No podemos sino suscribir la idea de que más eficiencia energética, más energías renovables y más energías autóctonas contribuirán a reducir la dependencia y la vulnerabilidad de la Unión Europea. Esto es evidente, pero es preciso hacerlo en unas condiciones económicas sostenibles.

3.15. La necesaria estabilización de las relaciones diplomáticas de la UE con sus socios del Este, del Sur, de Oriente Próximo y del Oeste es un elemento de desarrollo e independencia para la Unión de la Energía. El CESE considera imperativo disponer de una diplomacia energética clara y unificada ante terceros países, guiada por los intereses bien entendidos de la Unión Europea.

3.16. Con toda la razón, la Comisión destaca que la investigación y la innovación son factores clave para acelerar la transición energética. En varias ocasiones, el CESE ha destacado la imperiosa necesidad de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito y de lanzar proyectos comunes para reducir los costes y poner en común los resultados de la investigación. Ciertamente, los progresos logrados mediante la investigación y el desarrollo, así como la reglamentación, contribuirán a que alcancemos nuestros objetivos en materia de energía. A este respecto, uno de los objetivos de la Unión Europea de la Energía debería ser centrar los esfuerzos en proyectos comunes y evitar una dispersión de los medios contraria a la eficiencia científica, técnica y económica. Para ello es necesario, evidentemente, movilizar fondos, pero es poco probable que el régimen de comercio de derechos de emisión, que funciona hoy de manera insatisfactoria, resulte suficiente. Nuestro régimen de comercio de derechos de emisión tropieza, en efecto, con un precio demasiado bajo de los certificados de carbono —imputable a la oferta excedentaria de derechos disponibles—, que no permite en absoluto alcanzar el objetivo perseguido de reducción de las emisiones, y también con el efecto inducido de las subvenciones a determinadas energías verdes.

3.17. El CESE apoya el enfoque de la Comisión por lo que respecta a una estrecha implicación de los interlocutores sociales en el proceso de transición energética, que requerirá evidentemente esfuerzos de formación y adaptación a nuevas tecnologías y nuevos oficios. La transición energética no podrá realizarse con éxito sin la movilización de los agentes de la vida social y económica. Pero es necesario dotarlos de los medios para que sean agentes del cambio, y no solo lo sufran de forma pasiva o con resignación. Además, convendrá proponer la adquisición de nuevas cualificaciones profesionales a los trabajadores que puedan perder sus empleos en el sector de la energía.

3.18. Por último, la Comisión expone su visión de la consecución de la Unión de la Energía. Aboga por un proceso de gobernanza fiable y transparente. Añade, no obstante, que este proceso debe estar anclado en la legislación; ahora bien, el CESE considera que una política no puede reducirse a procedimientos legislativos o a una planificación administrativa. El éxito de una política energética solo podrá garantizarse mediante la acción política de los gobiernos afectados, la adhesión de los pueblos a objetivos claros y comprensibles, la consideración de las realidades económicas, el desarrollo de la innovación, el apoyo de la sociedad civil y el uso de los resortes de la economía de mercado. Si la idea de un informe anual de seguimiento es necesaria, no basta por sí sola. Un informe es siempre un documento formal que puede caer en la abstracción tecnocrática. Para evitar este escollo, el CESE considera que se debe llegar a entablar un auténtico diálogo europeo sobre la energía en el que puedan participar los ciudadanos, ya sean consumidores, representantes de organizaciones de protección del medio ambiente, trabajadores, empresarios, agricultores, ciudadanos, campesinos o jubilados, es decir <sup>(3)</sup>, la sociedad civil en su conjunto que se ve afectada a diario y de manera muy concreta por las cuestiones energéticas. Se trata de preparar el futuro y no de padecerlo; ahora bien, en ese futuro, habrá prosumidores, consumidores, productores y «ahorradores» de energía. Para que la Unión de la Energía sea un éxito, hay que superar los aspectos burocráticos y emprender resueltamente una acción política.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

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

---

<sup>(3)</sup> DO C 68 de 6.3.2012, p. 15; DO C 161 de 6.6.2013, p. 1; DO C 291 de 4.9.2015, p. 8; DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

**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 Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable»**

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

**Ponente: Jonathan PEEL**

El 11 de noviembre de 2015, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable»*

COM(2015) 497 final.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de marzo de 2016.

En su 516.º pleno celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 159 votos a favor, 7 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea «Comercio para todos — Hacia una política comercial y de inversión más responsable» <sup>(1)</sup>, publicada en octubre de 2015, ya que constituye una puesta al día oportuna y positiva de la política de comercio e inversión de la UE.

1.1.1. Esta Comunicación presenta una agenda favorable para las empresas y demuestra que la nueva comisaria responsable de Comercio ha escuchado las principales preocupaciones planteadas por la sociedad civil y otras partes interesadas tras dos años turbulentos durante los cuales el comercio ha adquirido, por primera vez en una década, un gran relieve político. La ambiciosa agenda que ofrece es importante en un momento en que la incertidumbre económica a nivel mundial no deja de aumentar. El comercio y la inversión revisten una gran importancia para el bienestar económico de la UE —el bloque comercial más importante del mundo— y la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) es un recordatorio oportuno de que la UE debe seguir siendo competitiva.

1.1.2. El CESE expresa su preocupación por que resulte difícil satisfacer las numerosas expectativas, lo cual podría, con el paso del tiempo, plantear problemas y acogerse con decepción cuando las negociaciones comerciales de la UE desemboquen inevitablemente en una serie de compromisos. La Comunicación «Comercio para todos» se juzgará en función de la capacidad de la Comisión para demostrar que los acuerdos comerciales no implicarán una rebaja de las normas medioambientales, laborales o de otro tipo. De hecho, deberían aspirar a mejorar dichas normas.

1.2. El CESE opina que la mejor forma de lograrlo es mediante una participación mucho más significativa de la sociedad civil durante las negociaciones y, posteriormente, a lo largo del proceso de aplicación. La sociedad civil espera que la transparencia, la responsabilidad, la evaluación y el análisis se sitúen en la base del proceso de toma de decisiones políticas de la política comercial de la UE.

1.2.1. Habida cuenta de su papel institucional, el CESE está en condiciones de contribuir a la consecución de este objetivo gracias a sus numerosos contactos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Este diálogo reforzado debe incluir también una mayor consulta de los interlocutores sociales sobre las posibles repercusiones del comercio y la inversión en el empleo.

---

<sup>(1)</sup> COM(2015) 497 final.

1.3. El Comité acoge con satisfacción que se haya solicitado su dictamen sobre el documento «Comercio para todos», lo cual ilustra el destacado papel que desempeña y la importancia que ha adquirido en el ámbito de la política comercial, si bien lamenta que la Comunicación no haga mención de dicho papel.

1.4. El Comité apoya el énfasis de esta Comunicación en la necesidad de una mayor eficacia de los intercambios comerciales e inversiones que se realizan en la UE y de una mayor transparencia, así como en la importancia de promover los valores de la UE y la necesidad de garantizar la coherencia con otras políticas fundamentales de la UE. Sobre todo, se aborda en profundidad el desarrollo sostenible, especialmente desde el punto de vista de los derechos humanos y sociales y el medio ambiente. A raíz de la COP21, la lucha contra el calentamiento climático debería en la actualidad ser parte integrante de los valores de la UE.

1.5. Asimismo, se acoge favorablemente el compromiso en favor de las pequeñas empresas, que afrontan más dificultades para acceder a nuevos mercados. Con arreglo al precedente de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y los Estados Unidos, se promete incluir disposiciones especialmente dirigidas a las pymes en todas las negociaciones, además de realizar «estudios periódicos sobre los obstáculos» a los que se enfrentan las pymes en mercados concretos. A este respecto, se considera pertinente el dictamen del Comité sobre «La ATCI y su incidencia en las pymes» <sup>(2)</sup>.

1.6. El Comité también valora positivamente lo sugerido en el sentido de dar un nuevo impulso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al sistema multilateral, especialmente a la luz de la 10.<sup>a</sup> Conferencia Ministerial de Nairobi. Así pues, se hace hincapié tanto en el aspecto normativo de la OMC como en la necesidad de adoptar un enfoque más concreto, especialmente importantes a la luz de los ODS y los objetivos de la COP21, así como el desarrollo de las cadenas de valor y de suministro mundiales, los intercambios digitales y el comercio electrónico. La enorme importancia del enfoque multilateral debe mantenerse, por ejemplo, evitando normas y reglas contradictorias. También debe ponerse especial cuidado en garantizar que no se vean excluidos países clave, en particular los países en vías de desarrollo más pobres, especialmente los de África.

1.7. El comercio y la inversión también deben defenderse en el seno la UE, especialmente tras el debate sobre la ATCI. Se considera positivo el compromiso recogido en la Comunicación de que «ningún acuerdo comercial de la UE dé lugar a un nivel de protección de los consumidores ni de protección medioambiental, social o laboral menor» <sup>(3)</sup>. La política comercial debe ser compatible con el desarrollo sostenible, incluida la sostenibilidad económica a largo plazo.

1.7.1. Es necesario un debate fundado de alto nivel, tanto en la UE como en los Estados miembros. Es esencial que todas las partes interesadas tengan la garantía de hacer oír su voz.

1.7.2. El Comité valora muy positivamente la voluntad de que la política comercial no solo sea más abierta y transparente, sino más favorable a los consumidores. Las opiniones de los consumidores deben tenerse en cuenta a fin de mejorar la confianza y contribuir a garantizar que el comercio sea más sostenible y responsable. Sin embargo, el Comité también comparte la preocupación de la BEUC, la organizativos de consumidores de la UE, de que todavía no existen mecanismos que integren el principio de precaución y el enfoque basado en los riesgos dentro de la política comercial. A su vez, esto debe formar parte integrante del «principio de innovación» <sup>(4)</sup>.

1.8. En todo caso, el Comité considera que la Comisión debe hacer más. Debe demostrar que es consciente de su propia responsabilidad en las negociaciones que realiza sobre comercio e inversión y de que puede pedírsele que rinda cuentas sobre sus afirmaciones de que serán beneficiosas para todos.

1.8.1. El Comité se congratula del compromiso recogido en la Comunicación de garantizar el mismo nivel de transparencia para todas las negociaciones que se ha alcanzado en las de la ATCI (aunque todavía no es el caso para Japón). Las reuniones informativas periódicas en cada ronda de negociaciones son importantes para la sociedad civil. A este respecto, dado su papel institucional, el Comité lamenta no haber sido formalmente incluido en el grupo consultivo específico sobre la ATCI. Ello deberá rectificarse para las futuras negociaciones.

<sup>(2)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 34.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> *Better framework for innovation*, publicado por BusinessEurope y otros, junio de 2015.



1.9. El Comité considera muy decepcionante que la Comunicación no haga referencia a los mecanismos de supervisión de la sociedad civil respecto de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que figuran en los acuerdos comerciales de la UE vigentes, ni a la manera en que podrían desarrollarse y reforzarse. El Comité considera que deben aplicarse igualmente mecanismos de ejecución a dichos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, empezando por la propuesta de la Comisión para la ATCI.

1.9.1. Estos mecanismos tienen un importante potencial y pueden ofrecer resultados tangibles. Además, constituyen una importante vía para el diálogo y la cooperación con la sociedad civil de los países socios, pero no se mencionan en el texto. El Comité considera que está en contradicción con la intención de promover capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible ambiciosos e innovadores en todos los acuerdos futuros, junto con las disposiciones sustantivas que se recogen.

1.9.2. Ya se dispone de suficiente experiencia acumulada con el fin de reflexionar y extraer lecciones para formular recomendaciones positivas y claras de cara al futuro. Son necesarios grupos consultivos internos (GCI) equilibrados, estructurados y reforzados. También es importante desarrollar las capacidades y mejorar la promoción, tanto respecto de los países socios como de la sociedad civil local, para fomentar la participación de un mayor número de organizaciones.

1.9.3. Deben incluirse en los acuerdos las reuniones conjuntas de ambos GCI, sobre la base de una financiación adecuada y la ampliación de su mandato para incluir actividades que abarquen objetivos sobre comercio y desarrollo sostenible más amplios.

1.10. Hay otras omisiones sorprendentes. Pese a tratarse de una «Comunicación de la Comisión», se percibe una falta de coordinación con otras direcciones generales. El Comité no está del todo convencido de que la Comisión ha desarrollado un enfoque transversal entre direcciones generales para las cuestiones fundamentales.

1.10.1. El Comité lamenta la ausencia de un enfoque plenamente coordinado para los ODS. El comercio y la inversión desempeñarán un papel central en la consecución de los ODS, que establecerán la agenda mundial durante los próximos quince años. Sin embargo, en la Comunicación solo se encuentran dos referencias a los ODS. Claramente, se trata de una oportunidad perdida. El CESE aboga por un diálogo urgente con el fin de garantizar la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la repercusión del comercio y de la inversión en la consecución de los ODS.

1.10.2. Tampoco se hace referencia alguna a la renovación del Acuerdo de Asociación ACP-CE (Acuerdo de Cotonú), prevista para 2020. La UE también debe fomentar activamente el creciente impulso hacia una cooperación interafricana sobre comercio, esencial para el desarrollo de África. Alrededor del 50 % de los países africanos no están cubiertos por los actuales acuerdos de asociación económica (AAE). Sin embargo, no se vislumbra la más mínima señal de que vaya a emerger una estrategia panafricana de la UE más allá de estos acuerdos o del marco ACP.

1.10.3. El CESE lamenta, asimismo, que la Comunicación pase por alto otros ámbitos clave de la política comercial. Si bien se menciona con frecuencia la importancia de la energía y las materias primas, no se hace alusión alguna a la necesidad de garantizar estas importaciones esenciales procedentes de países con los cuales todavía no hay ninguna perspectiva de acuerdo de libre comercio o a la necesidad de reducir nuestra dependencia energética.

1.11. Por último, el Comité insta a dedicar recursos adecuados para poner en práctica la Comunicación «Comercio para todos», si se quiere que esta ambiciosa política de comercio e inversión tenga éxito. Ello incluye el papel que desempeñan las misiones y delegaciones de la UE en el extranjero.

## 2. Contexto

2.1. El comercio y la inversión revisten una gran importancia para la UE. Como se señala en la Comunicación, más de 30 millones de puestos de trabajo, o uno de cada siete, dependen de las exportaciones, por lo que el comercio es uno de los pocos instrumentos disponibles para impulsar la economía sin que ello suponga una carga para los presupuestos nacionales, y se prevé que el 90 % del crecimiento económico mundial se producirá, en los próximos quince años, fuera de Europa.

2.2. La Comunicación «Comercio para todos» es una revisión oportuna de la estrategia comercial de la UE un año después de la entrada en funciones de la actual Comisión. Se trata de la tercera comunicación en la materia desde que se publicara la primera —«Una Europa global»<sup>(5)</sup>— en 2006, en un momento en que las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, bajo la égida de la OMC, se habían estancado.

2.2.1. La Comunicación sometida a examen hace hincapié en la necesidad de una mayor eficacia en los intercambios comerciales e inversiones que se realizan en la UE y de una mayor transparencia, así como en la importancia de promover los valores de la UE y la necesidad de garantizar la coherencia con otras políticas fundamentales de la UE. Se promete prestar mayor atención a las pequeñas empresas, que sin duda afrontan más dificultades para acceder a nuevos mercados.

2.2.2. También subraya la necesidad de concluir las negociaciones en curso, en particular las de la ATCI, así como las que se están llevando a cabo con Japón y China<sup>(6)</sup> (sobre las inversiones); las negociaciones con este último país se refieren de manera especial a su estrategia titulada «Un cinturón, una ruta». También se pone de relieve la ratificación del AECG (Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá).

2.2.3. Se promete otorgar mayor importancia a las relaciones comerciales con Asia en su conjunto y poner nuevamente el acento en concluir un ALC interregional con los países de la ASEAN y acuerdos de inversión con Hong Kong y Taiwán, así como en la reanudación de las negociaciones con la India, que se encuentran estancadas. Asimismo, se prevén ALC con Australia y Nueva Zelanda, y se confirma la revisión de los ALC vigentes con México y Chile.

2.3. La Comunicación ilustra la medida en que el crecimiento significativo y continuado del volumen del comercio y la inversión mundiales en las últimas décadas ha mejorado el bienestar general y aumentado el empleo en la UE, como en otras partes.

2.3.1. Asimismo, reconoce que el comercio «puede acarrear consecuencias negativas para algunas regiones y algunos trabajadores si la nueva competencia resulta ser demasiado intensa para algunas empresas» y subraya que «para las personas afectadas directamente, un cambio de este tipo no es un cambio menor». A este respecto, reviste importancia el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que ayudó a más de 27 600 trabajadores entre 2013 y 2014<sup>(7)</sup>. Los beneficios del comercio nunca se distribuyen de forma homogénea y, aunque el balance global es positivo, pueden producirse efectos negativos, sobre una base sectorial, geográfica o individual.

2.3.2. También se señala que dos tercios más de puestos de trabajo que hace quince años dependen de las exportaciones, puestos de trabajo que «son altamente cualificados y están mejor remunerados que la media»<sup>(8)</sup>. Se añade, asimismo, que «más de 600 000 pymes, que dan empleo a más de seis millones de personas, exportan directamente mercancías fuera de la UE, lo que representa un tercio de las exportaciones<sup>(9)</sup>», y que «muchas más exportan servicios» o son proveedoras de otras empresas más grandes.

2.3.3. Desde el año 2000 las exportaciones de mercancías europeas casi se han triplicado, al aumentar en aproximadamente 1,5 billones EUR, y la UE ha mantenido su «cuota en las exportaciones mundiales de mercancías» (al 15 %), en comparación con el auge de China y la consiguiente disminución de las cuotas globales de Estados Unidos y Japón. Además, se subraya el considerable impacto positivo del ALC UE-Corea del Sur, que ha contribuido a que el déficit comercial se convierta en un superávit.

2.3.4. La Comunicación pone de manifiesto la interdependencia entre las importaciones y las exportaciones. Si bien las importaciones de energía y materias primas siguen siendo esenciales, la Comunicación señala que «ocurre lo mismo con las piezas, los componentes y los bienes de equipo, como la maquinaria [...]». El porcentaje de importaciones dentro de las exportaciones de la UE ha aumentado en más del 50 % desde 1995<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(6)</sup> En lo que respecta a China, la condición de economía de mercado es también una cuestión clave.

<sup>(7)</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea, julio de 2015.

<sup>(8)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*.

### 3. El rostro cambiante del comercio mundial

3.1. La Comunicación «Comercio para todos» destaca acertadamente la necesidad de mantener los principios fundamentales de la UE y de utilizar los acuerdos comerciales como palanca para promover, en todo el mundo, valores como el desarrollo sostenible, los derechos humanos y sociales, el comercio justo y ético y la lucha contra la corrupción.

3.1.1. Esta Comunicación se ha publicado en un momento en que el comercio está experimentando cambios importantes. Dos importantes acuerdos internacionales recientes tendrán efectos profundos en la evolución del comercio mundial. El primero fue la adopción en septiembre de 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por las Naciones Unidas, en el marco de su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en la Comunicación solo se hacen dos referencias a los ODS.

3.1.2. Seguidamente, en diciembre se produjo el resultado positivo de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París (COP21 de la CMNUCC).

3.2. El comercio y la inversión están llamados a desempeñar un papel central en la promoción, la selección y la realización de los ODS, tanto más cuanto que, según las estimaciones de la UNCTAD, para alcanzar los objetivos fijados, cada año se necesitará un importe adicional de 2,5 billones USD, cuya mayor parte deberá proceder del sector privado.

3.2.1. La Declaración Ministerial de la reciente 10.<sup>a</sup> Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi, reconoció que el comercio internacional puede contribuir a alcanzar un crecimiento sostenible, sólido y equilibrado para todos<sup>(11)</sup>, y envió un claro mensaje indicando que la OMC debe desempeñar una papel importante en la consecución de los ODS y que ello será mucho más difícil sin un mecanismo de comercio multilateral eficaz.

3.2.2. También será importante la contribución del comercio y la inversión para luchar contra el cambio climático. Aún quedan por ver todos los efectos del Acuerdo de París en el comercio. Los avances en las negociaciones sobre el Acuerdo sobre Bienes Medioambientales plurilateral ofrecen un importante paso para integrar el cambio climático en la política comercial multilateral, pero siguen siendo necesarias nuevas medidas multilaterales para promover coherencia y apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente.

3.3. Otro cambio significativo que afecta al comercio y la inversión internacionales ha sido la notable expansión de las cadenas de valor mundiales (CVM) y las cadenas de suministro mundiales (CSM), junto con el crecimiento exponencial del comercio digital y el comercio electrónico.

3.3.1. Actualmente, los productos y servicios intermedios (componentes del producto final) representan una proporción elevada de los intercambios comerciales. Este proceso productivo de carácter fragmentado puede evolucionar y seguirse en muchos países, aunque los países en desarrollo también aspiran a especializarse en ámbitos específicos de una CVM. Las CSM abarcan aquellas partes de las CVM que se dedican al aprovisionamiento, pero no a la concepción o la producción o distribución final de un producto o servicio.

3.3.2. La Comunicación aborda la cuestión de los servicios —y el crecimiento exponencial de los servicios como parte fundamental del comercio— de manera acertada y pormenorizada (punto 2.1.1). Sin embargo, más allá de la dimensión tradicional del comercio de servicios, la Comisión deberá supervisar estrechamente la evolución futura de dicho crecimiento y la forma en que repercute en los intercambios comerciales a escala internacional.

3.3.3. Por tanto, el Comité acoge favorablemente el énfasis de la Comunicación en que la política comercial tendrá que «abordar una gama más amplia de cuestiones»<sup>(12)</sup> para que la UE pueda afianzar su situación en las CVM, en particular, el fomento del comercio de servicios, la facilitación del comercio digital y la protección de los consumidores y sus datos personales.

---

<sup>(11)</sup> Declaración Ministerial de Nairobi, punto 4 WT/MIN(15)/DEC, [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc10\\_s/mindecision\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm)

<sup>(12)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

3.3.4. El Comité también se congratula del compromiso de la Comisión de seguir desarrollando las políticas de la UE para garantizar una gestión responsable de las cadenas de suministro mundiales que, tal y como se afirma, «es esencial para adaptar la política comercial a los valores europeos»<sup>(13)</sup>. Asimismo, acoge con satisfacción los avances que la Comisión ya ha alcanzado en este punto, en particular la iniciativa sobre los derechos laborales con Myanmar/Birmania. La supervisión de las cadenas de suministro debe ser esencial para la consecución de los objetivos de la Comunicación «Comercio para todos» en este ámbito.

3.3.5. Es conveniente una mejor comprensión del funcionamiento de las CSM, en particular su impacto en la economía y el mercado laboral de los terceros países, con el fin de apoyar el desarrollo sostenible, el crecimiento integrador, los derechos humanos y, sobre todo, la creación de empleos dignos. A este respecto, el Comité llama la atención sobre su reciente documento informativo «La responsabilidad social de las empresas»<sup>(14)</sup>. También está elaborando un dictamen específico sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro» con vistas a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio y para reforzar la promoción de una conducta empresarial responsable, prioridad de la Presidencia neerlandesa.

3.4. No obstante, el enfoque multilateral del comercio sigue siendo fundamental, ya que constituye uno de los elementos principales del comercio mundial y debe seguir siendo, como se afirma, «la piedra angular de la política comercial de la UE»<sup>(15)</sup>. Sin embargo, el punto de partida de la OMC es muy diferente del de los ODS o la COP21. Los ODS y los objetivos de la COP21 son claros conjuntos de fines, mientras que la OMC solo dispone de un mecanismo claro. Como demuestran los acuerdos limitados concluidos en Bali y Nairobi, los objetivos comunes de la OMC son difíciles de alcanzar.

3.4.1. El Comité sigue apoyando resueltamente el multilateralismo, sobre todo dada la necesidad de cumplir los ODS y los objetivos de la COP21, y a la vista del crecimiento de las CVM y las CSM, el comercio digital y el comercio electrónico.

3.5. La Comisión tiene razón al subrayar<sup>(16)</sup> en su Comunicación el papel central que desempeña la OMC en el desarrollo y la puesta en práctica de las normas del comercio mundial, y afirmar que sus normas «constituyen la base del orden comercial mundial»<sup>(17)</sup>. La OMC garantiza su compatibilidad mundial y, respaldada por su sistema de solución de diferencias<sup>(18)</sup>, realiza una actividad muy valorada que cada vez se utiliza más. Existe el peligro real de que los ALC «macrorregionales» y otros bilaterales importantes puedan empezar a establecer normas que potencialmente se solapen e incluso se contradigan, lo que complicaría las normas del comercio mundial en vez de aclararlas. Por ejemplo, el Comité señala con preocupación que las disposiciones sobre normas de origen del reciente acuerdo de la UE con Vietnam pueden entrar en conflicto con lo que Vietnam ha aceptado dentro del TPP.

3.6. Muchos de los asuntos que formaban parte de la Agenda de Doha de la OMC solo pueden abordarse a nivel multilateral, como se reconoce desde la Ronda Uruguay. Esto incluye todo acuerdo internacional eficaz sobre el nivel global de las subvenciones en agricultura, un importante objetivo de Doha. Es necesario seguir buscando soluciones multilaterales.

3.6.1 Los ALC deben aportar un valor añadido real. Dejan un margen más amplio para las diferencias regionales y nacionales, así como para las sensibilidades culturales. En última instancia, los ALC deben reforzar el multilateralismo.

3.7. En la Comunicación se estudia la forma de dar un nuevo impulso a la OMC y el sistema multilateral. Se considera legítimo insistir no solo en el aspecto normativo, sino también en la necesidad de adoptar un enfoque más concreto. Se considera acertado llamar la atención sobre el creciente desequilibrio al que ha dado lugar el auge de varias economías rápidamente emergentes, y sobre la necesidad de que estas economías ayuden en mayor medida a otras que siguen estando menos desarrolladas.

<sup>(13)</sup> *Ibidem*.

<sup>(14)</sup> Documento informativo del CESE sobre «La responsabilidad social de las empresas» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

<sup>(15)</sup> COM(2015) 497 final, punto 5.1.

<sup>(16)</sup> *Ibidem*, punto 5.1.1.

<sup>(17)</sup> *Ibidem*.

<sup>(18)</sup> En la actualidad, está tratando su 500.º asunto.

3.8. El Comité expresa su preocupación por dos propuestas contenidas en la Comunicación que parecen desviarse de su intención declarada. La primera sugiere que «un subconjunto de miembros de la OMC puedan avanzar en una cuestión determinada» (planteamiento plurilateral), como ya es el caso con las negociaciones relativas a un Acuerdo sobre Bienes Medioambientales y, en particular, con la propuesta de Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS). No obstante, si este planteamiento se convierte en la norma, podrían verse excluidos numerosos países importantes, en particular los países en vías de desarrollo más pobres, especialmente los de África. Hay que mantener una estrecha vigilancia para garantizar la plena compatibilidad entre el enfoque plurilateral y el pleno multilateralismo.

3.8.1. En segundo lugar, si la propuesta de abrir a otros países un acuerdo similar al de la ATCI (aunque esta idea se formulara pensando en países como Turquía, Noruega y otros Estados miembros del EEE) se vinculara a otros acuerdos importantes (como un acuerdo UE-Japón o el AECG), se vería cuestionada incluso la pertinencia de la OMC, en particular porque podría considerarse como una vuelta a la época en que predominaba el «Cuadrilátero» o «G4».

#### 4. Consideraciones y omisiones estratégicas

4.1. Si bien la Comunicación «Comercio para todos» abarca muchos aspectos estratégicos esenciales y temas comerciales importantes, subsisten algunas omisiones.

4.2. En primer lugar, los ODS solo se mencionan en dos ocasiones, a pesar de que el comercio y las inversiones desempeñarán un papel central en su consecución. Estos objetivos son mucho más ambiciosos que los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tendrán un impacto en casi todos los países, tanto más cuanto que abarcan la energía y el cambio climático.

4.2.1. El punto 4.2 de la Comunicación formula, no obstante, numerosas observaciones y compromisos pertinentes, y aborda muchos temas importantes, en particular, las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad y los efectos de los nuevos ALC en los países menos desarrollados (PMD), aunque no se menciona el vínculo esencial con el enfoque general de la UE para aplicar los ODS. El Comité lamenta la ausencia de un enfoque plenamente coordinado.

4.3. Tampoco se hace referencia alguna a la renovación del Acuerdo de Asociación ACP-CE (Acuerdo de Cotonú), ni tampoco a aquellas regiones, especialmente en África, que todavía deben negociar acuerdos de asociación económica (AAE). Uno de los mensajes clave de Nairobi fue el deseo generalizado no solo de desarrollar la Unión Africana, sino también de establecer una «zona continental de libre comercio (CFTA)» en África, integrada por un conjunto de más de 50 países. Se trata de una aspiración que la UE está especialmente capacitada para promover, y a la que debe darse prioridad.

4.3.1. La considerable atención que la UE ha prestado acertadamente a los países ACP debe convertirse en una prioridad aún mayor a medida que empiezan a aplicarse los nuevos ODS. El Comité considera positivo el compromiso de revisar la estrategia conjunta de la UE de «Ayuda al comercio» a fin de «aumentar la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales», en consonancia con los ODS, y de que el comercio se utilizará también para apoyar la integración regional.

4.3.2. A este respecto, se llama la atención de la UE sobre la declaración final de la 14.<sup>a</sup> reunión de los medios económicos y sociales ACP-CE, celebrada en Yaundé en julio de 2015<sup>(19)</sup>, en la que se afirma que todos los recursos financieros disponibles a nivel mundial deberían mobilizarse para lograr los ODS, dentro de un marco de buena y transparente gobernanza presupuestaria, involucrando al sector privado.

4.3.3. Este planteamiento refleja otros dos dictámenes recientes del Comité. En un dictamen<sup>(20)</sup> se pone de relieve que una ayuda al comercio eficaz exige también la participación activa de los agentes económicos y sociales en la elaboración de los programas, el seguimiento de su aplicación y la evaluación de los resultados e impacto. A la hora de garantizar que las relaciones con los países ACP tienen en cuenta la diversidad de estos últimos, la Comisión debería solicitar la participación activa y amplia de dichos agentes, incluidos los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. Por este motivo, el Comité lamenta que el reciente AAE con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional no incluya ninguna disposición de este tipo.

<sup>(19)</sup> Declaración final de la 14.<sup>a</sup> reunión de los medios económicos y sociales ACP-CE, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Cotonú.

<sup>(20)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 49.

4.3.3.1. En el otro dictamen <sup>(21)</sup>, el CESE destacó que las empresas y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo necesitan ayuda para adquirir las competencias y la capacidad de ejercer una influencia positiva en el entorno de trabajo, incluido el respeto de los principios democráticos generalmente reconocidos, que facilite la creación y la evolución de las empresas, aumente la transparencia y reduzca tanto la sobrecarga burocrática como la corrupción rampante, y anime a los inversores extranjeros y locales.

4.4. Por último, no se hace alusión alguna en la Comunicación a la necesidad de garantizar las importaciones esenciales procedentes de países concretos con los cuales todavía no hay ninguna perspectiva de ALC o de reducir la dependencia energética de la UE. Una parte considerable de los puestos de trabajo también depende de un suministro seguro y regular de energía y materias primas clave. En un dictamen anterior del Comité se abordó el asunto y se pidió una estrategia global eficaz y un procedimiento claro que permita a la UE responder en caso de emergencia o crisis cuando una importación de gran relevancia deje de estar disponible súbitamente, por cualquier motivo <sup>(22)</sup>.

4.4.1. Además, en lo que respecta a la reciente Comunicación de la Comisión relativa al «Paquete sobre la Unión de la Energía» <sup>(23)</sup>, el Comité ha lamentado la sorprendente incoherencia de la parte titulada «Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía», en la que se pone a Argelia y Turquía en un mismo grupo, lo cual se considera inapropiado, y no se hace referencia alguna ni a los corredores de energía prioritarios, ni a la asociación estratégica de la UE con China, especialmente en lo relativo a la cooperación en materia de energía y transporte.

4.4.2. El acuerdo de la COP21 se alcanzó después de la publicación de la Comunicación «Comercio para todos». El sistema de comercio internacional deberá reflejar estos objetivos, así como los ODS. En la lucha contra el cambio climático también deberán tenerse en cuenta la huella de carbono y los incentivos en favor de la biodiversidad.

4.5. En lo que se refiere a la inversión, que solo es competencia de la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comunicación propone poner al día los actuales ALC de la UE para añadir un capítulo consagrado a la inversión, además de nuevas negociaciones individuales con Hong Kong y Taiwán.

4.5.1. Por otra parte, se pretende regularizar la protección y el arbitraje de las inversiones, a raíz de la controversia relativa la resolución de litigios entre inversores y Estados y sus subsiguientes propuestas para las negociaciones de la ATCI. Propone hacer más hincapié en la inclusión, en los ALC, del derecho de los Estados a regular, junto con medidas destinadas a transformar el antiguo sistema «en un sistema público de tribunales de inversiones, compuesto por un Tribunal de Primera Instancia y un Tribunal de Apelación, que funcione como los órganos jurisdiccionales tradicionales» <sup>(24)</sup>. Además, habrá un código de conducta y jueces independientes que requerirán una alta cualificación técnica y jurídica.

4.5.2. El Comité aboga por un debate abierto y transparente. Por consiguiente, lamenta que estas propuestas, que han sido objeto de una oposición general por parte de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil por no diferir sustancialmente del mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados criticado por el CESE <sup>(25)</sup>, se vean ahora reflejadas en el ALC UE-Vietnam y los textos del AECG revisado, sin haberse sometido un proceso de consultas completo y adecuado.

4.6. Por último, una política ambiciosa de la UE en materia de comercio e inversión requiere recursos adecuados, específicos y suficientes, tanto para llevar a cabo simultáneamente varias negociaciones, como para supervisar y aplicar acuerdos comerciales (incluida una financiación suficiente de las actividades de seguimiento de la sociedad civil) o defender el comercio ante la opinión pública en sentido amplio. Fundamentalmente, se ha de tener en cuenta la necesidad de asignar suficientes recursos a los ámbitos donde más se necesitan, a la hora de poner en práctica esta Comunicación, así como el papel que desempeñan las misiones y delegaciones de la UE en terceros países.

<sup>(21)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 1.

<sup>(22)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 47.

<sup>(23)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(24)</sup> *Ibidem*.

<sup>(25)</sup> Dictamen del CESE sobre «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

## 5. Sostenibilidad y valores de la UE — Elemento clave para convencer a los europeos

5.1. Será importante convencer a los europeos sobre las ventajas del comercio, si se quiere que la Comunicación «Comercio para todos» tenga éxito. El comercio y la inversión ya forman parte de la agenda pública y son considerados importantes por amplios sectores de la sociedad civil, muchos de los cuales cuestionan los preceptos fundamentales. Ya no se admite la hipótesis anterior de la UE de que el comercio liberalizado es automáticamente beneficioso.

5.2. La Comunicación aborda de manera pormenorizada las preocupaciones suscitadas por el debate de la ATCI. Afirma en términos inequívocos que «la Comisión debe seguir una política que beneficie a la sociedad en su conjunto y fomente las normas y valores europeos y universales junto con los intereses económicos fundamentales, y que haga más hincapié en el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la evasión fiscal, la protección de los consumidores y el comercio justo y responsable»<sup>(26)</sup>. Asimismo, revestirán importancia las disposiciones en materia de lucha contra el fraude fiscal y la elusión fiscal. Además, la Comisión se compromete a que «ningún acuerdo comercial de la UE dé lugar a un nivel de protección de los consumidores ni de protección medioambiental, social o laboral menor»<sup>(27)</sup>. A raíz de la COP21, la cuestión del cambio climático también debería formar parte de estas preocupaciones.

5.3. El Comité apoya estos compromisos, contraídos a partir de los fundamentos establecidos en la Comunicación «Una Europa global»: «Mientras tratamos de conseguir la justicia social y la cohesión en Europa, también debemos promover nuestros valores, incluidas las normas sociales y medioambientales y la diversidad cultural, por todo el mundo»<sup>(28)</sup>.

5.3.1. Si la UE pone énfasis en el desarrollo sostenible, esto se explica en parte por su deseo de impulsar y reforzar su credo en materia de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, transparencia y predictibilidad. Están en juego la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, el fomento del trabajo digno, la salud y seguridad en el trabajo y una amplia serie de cuestiones abordadas tanto en los principales convenios de la OIT como en los convenios multilaterales fundamentales en materia de medio ambiente. A este respecto, resulta esencial que los ODS también desempeñen un papel central.

5.3.2. En la mayoría de los sectores, con la notable excepción de los textiles y la cerámica, los aranceles desempeñan un papel secundario en las negociaciones comerciales respecto de las normas y barreras no arancelarias, incluida la cooperación en materia de reglamentación, razón por la cual las consecuencias de esta cooperación suscitan preocupación sobre la cuestión de saber quién se verá realmente beneficiado. Como se afirma en la Comunicación, resulta esencial que la cooperación en materia de reglamentación se logre sin reducir las salvaguardias reglamentarias existentes en ámbitos clave como la sanidad, la seguridad, el medio ambiente, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores. El capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias del AECG señala el camino a seguir. Debe garantizarse el derecho a regular. Es necesario evitar un doble rasero.

5.4. El Comité felicita a la Comisión por su voluntad declarada, en consonancia con las posiciones adoptadas por el CESE, el Parlamento Europeo y la sociedad civil en general, de proteger los servicios públicos en los acuerdos de libre comercio, y considera que la mejor manera de lograrlo es utilizar una lista positiva en materia tanto de acceso al mercado como de trato nacional.

5.5. Habida cuenta de que el comercio es ahora objeto de un debate más amplio, ya no se puede dar por hecha la ratificación de los acuerdos comerciales por el Parlamento Europeo, que dispone de mayores competencias y de una mayor pluralidad en cuanto a sus puntos de vista. Por ello, el Comité espera que la Comisión tenga en cuenta en las negociaciones comerciales las observaciones y preocupaciones manifestadas por el Parlamento en sus resoluciones, y más recientemente en la ATCI y el ACS. Dada la probabilidad de que algunos ALC cubran competencias «mixtas», en dichos casos será necesaria la ratificación por parte de los parlamentos nacionales. En tales circunstancias, la ratificación requerirá un procedimiento totalmente transparente y compatible con las disposiciones constitucionales nacionales. Por tanto, se considera fundamental que la Comisión emprenda nuevas acciones con el fin de lograr la aprobación de estos acuerdos, tanto en la UE como en los Estados miembros.

<sup>(26)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(27)</sup> *Ibidem*.

<sup>(28)</sup> COM(2006) 567 final, punto 3.1, iii).

5.6. La fuerza comercial de la UE sigue siendo una de sus principales bazas, pero los puntos positivos del comercio, y especialmente la inversión, deben defenderse constantemente. Es necesario un debate fundado de alto nivel, tanto en la UE como en los Estados miembros, que incluya a la sociedad civil, además de velar por que todas las partes interesadas tengan la garantía de hacer oír su voz.

5.6.1. Hasta ahora se consideraba que una gama más amplia y atractiva de productos importados, acompañada de una reducción de los costes gracias a la disminución o la supresión de los aranceles, permitía ofrecer a los consumidores unos beneficios fáciles de identificar, así como una mayor oferta y diversidad. Aspectos como la reducción de las tarifas de itinerancia para las telecomunicaciones con socios comerciales siguen siendo fundamentales. El fomento del gasto positivo de los consumidores en sus países resulta fundamental para lograr unos beneficios más amplios de la liberalización del comercio en la UE, especialmente a través de un mayor crecimiento económico y empleo.

5.7. Aunque la Comunicación hace hincapié en la importancia del comercio en la UE, en términos de crecimiento y empleo, reviste igual importancia el punto de vista del consumidor, preocupado por la pérdida potencial de normas y el posible impacto medioambiental.

5.7.1. Los consumidores, que la Comunicación<sup>(29)</sup> considera los principales beneficiarios de la supresión de las barreras al comercio, deben confiar en el mercado mundial. Para conseguirlo, la política comercial debe ser compatible con el desarrollo sostenible, incluida la sostenibilidad económica a largo plazo. Las evaluaciones de impacto deberán reflejarlo plenamente y verse como instrumentos con repercusiones.

5.7.2. Es esencial que los consumidores y la sociedad civil en general sean parte fundamental de la elaboración de las políticas. El Comité considera que el acento que pone la Comunicación en la necesidad de que la política comercial sea más favorable a los consumidores, más abierta y transparente, es un paso muy positivo. Sin embargo, el Comité comparte la preocupación de que todavía no existen mecanismos que integren el principio de precaución y el enfoque basado en los riesgos dentro de la política comercial. A su vez, esto debe formar parte integrante del «principio de innovación»<sup>(30)</sup>.

## 6. Transparencia y una mayor participación de la sociedad civil

6.1. La Comunicación «Comercio para todos» se juzgará en función de la capacidad de la Comisión para demostrar que los acuerdos comerciales no implicarán una rebaja de las normas medioambientales, laborales o de otro tipo. Asimismo, deberá demostrar que es consciente de su propia responsabilidad en las negociaciones que realiza sobre comercio e inversión y de que puede pedírsele que rinda cuentas sobre sus afirmaciones de que serán beneficiosas para todos.

6.1.1. Ello solo puede lograrse mediante una participación mucho más significativa de la sociedad civil desde el principio.

6.1.2. La Comunicación también trata la necesidad de cooperar activamente con la sociedad civil, aunque no tan ampliamente como cabría esperar. En el marco de su papel institucional, el CESE tiene una posición ideal para ayudar a potenciar este aspecto mediante su colaboración regular con la sociedad civil tanto dentro como fuera de la UE. A este respecto, también es necesaria una consulta directa de los interlocutores sociales sobre las posibles repercusiones del comercio y la inversión en el empleo.

6.2. La Comunicación está plenamente de acuerdo en que la transparencia es necesaria tras la polémica suscitada por la ATCI. Se valora positivamente el compromiso de garantizar el mismo nivel de transparencia para todas las negociaciones, siguiendo la pauta de la ATCI. Por este motivo, el Comité solicita al Consejo que publique sin demora el mandato y los textos de negociación del ALC UE-Japón.

6.2.1. El Comité considera que las reuniones informativas con la sociedad civil en cada ronda de negociaciones son especialmente importantes. El grupo consultivo específico creado para ofrecer contribuciones a medida que avanzan las negociaciones sobre la ATCI también ha sido valioso; a este respecto, el Comité lamentó no haber sido formalmente incluido a pesar de su papel institucional. Ello deberá rectificarse en el futuro.

<sup>(29)</sup> COM(2015) 497 final, punto 4.1.1.

<sup>(30)</sup> Véase la nota 5 a pie de página.



6.3. En todo caso, la Comunicación no hace la más mínima referencia a los mecanismos de supervisión de la sociedad civil respecto de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que figuran en los acuerdos comerciales de la UE vigentes, ni a la manera en que podrían desarrollarse y reforzarse. El Comité considera que deben aplicarse igualmente mecanismos de ejecución a dichos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, empezando por la propuesta de la Comisión para la ATCI.

6.3.1. Esto es algo muy decepcionante. En su respuesta a la Comunicación «Una Europa global», el Comité solicitó la inclusión de un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en cada uno de los ALC subsiguientes, así como un papel activo para la sociedad civil en su seguimiento <sup>(31)</sup>.

6.3.2. Desde la conclusión del Acuerdo UE-Corea en 2010, la UE ha firmado siete acuerdos comerciales que incluyen en un lugar destacado un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. El Comité solicita desde entonces que se incluyan capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos individuales en materia de inversión <sup>(32)</sup>.

6.3.3. El Comité considera que la falta de evaluación detallada de estos capítulos hasta el momento, su seguimiento o su posible desarrollo están en contradicción con la intención de la Comisión, muy acertada, de continuar promoviendo ambiciosos e innovadores capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales y de inversión de la UE, junto con las disposiciones sustantivas que recogen.

6.3.4. En cada uno de estos acuerdos se prevén diversos tipos de mecanismos conjuntos de la sociedad civil para seguir la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Ya se dispone de suficiente experiencia acumulada y se han extraído lecciones para poder reflexionar y formular recomendaciones positiva y claras de cara al futuro.

6.3.5. Estos mecanismos tienen un gran potencial y, en su caso, pueden ofrecer resultados tangibles en lo que respecta al impacto positivo del comercio y la inversión. Además, constituyen una importante vía para el diálogo y la cooperación con la sociedad civil de los países socios, aunque también requieren tiempo, esfuerzo y desarrollo de la capacidad para ser plenamente operativos y eficaces, especialmente cuando el modelo de diálogo civil y social difiere de la UE. Los vínculos establecidos por el CESE facilitaron la creación de los grupos consultivos internos (GCI).

6.4. A medida que crece el número de dichos organismos, también van surgiendo verdaderas dificultades para lograr una representación equilibrada de cada grupo en los GCI, lo cual provoca importantes retrasos.

6.4.1. Entre otros problemas recurrentes, cabe citar:

- las limitaciones de capacidad de las organizaciones pertinentes. Es necesario promocionarlos mejor tanto con los países asociados como entre los agentes de la sociedad civil,
- la necesidad de prever en el texto de cada acuerdo la celebración de reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios para intercambiar experiencias y establecer indicadores comunes respecto de la supervisión,
- la asignación de fondos suficientes para la participación de la sociedad civil. Para ello, debería incluirse también actividades más amplias, en particular, los seminarios o estudios que contribuyan a alcanzar los objetivos sobre comercio y desarrollo sostenible.

6.4.2. El Comité recomienda, asimismo, ampliar el mandato de los GCI para cubrir todos los asuntos de interés para la sociedad civil, incluidas la cooperación en materia de reglamentación, los capítulos dedicados a las pymes o las disposiciones relativas a los derechos humanos.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

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

---

<sup>(31)</sup> DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

<sup>(32)</sup> DO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros»**

**[COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)]**

(2016/C 264/18)

El 24 de febrero de 2016, de conformidad con el artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros»

[COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)].

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su Dictamen sobre las orientaciones para las políticas de empleo EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA, aprobado el 27 de mayo de 2015 (\*), el Comité, en su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril) decidió por 220 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

(\*) Dictamen del CESE SOC/519 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» COM(2015) 098 final — 2015/0051 (NLE) (DO C 332 de 8.10.2015, pp. 68).



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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**